Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Van klant naar werknemer met loondispensatie

Evaluatie van de vierde pilot Werken naar Vermogen

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Suzanne Bouma, Martine van Ommeren en Florieke Westhof

BA3805/C03865

Zoetermeer, 14 mei 2013

Voorwoord

Met de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (Kamerstukken II 32165) is de basis gecreëerd om uitvoering te kunnen geven aan de vierde pilot die wordt uitgevoerd in het kader van de pilots Werken naar Vermogen. In deze pilot staat het instrument loondispensatie centraal. Panteia/Research voor Beleid monitorde deze pilot in de jaren 2010 tot 2013. Deze monitoring leverde halfjaarlijks voortgangsrapportages op.

Dit rapport betreft de eindevaluatie van de pilot Loondispensatie. De centrale vraag waarop dit rapport een antwoord geeft is:
Draagt de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?

De resultaten in dit eindrapport zijn beschreven op basis van:
- De kwantitatieve informatie uit het cliëntvolgsysteem (CVS) dat alle gemeenten die deelnamen aan de pilot hebben bijgehouden.
- Telefonische interviews met alle 32 deelnemende gemeenten.
- Casestudies bij deelnemende gemeenten. Deze casestudies bestonden uit documentanalyse en diepte-interviews met gemeente, werkgevers en cliënten die aan het werk zijn met loondispensatie.

De eindevaluatie is tot stand gekomen met medewerking van Martine van Ommeren, Suzanne Bouma, Florieke Westhof, Suzanne de Visser, Lot Coenen, Piet van Santen, Eelco Flapper en Inge Harteveld en Alexandra Vennekes (allen werkzaam bij Panteia).

Op deze plaats willen we Brian van Apeldoorn, Linda de Bruin en René Kolsteren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid danken voor hun inbreng tijdens het onderzoek en reflectie op eerdere versies van dit rapport.

Tot slot is een woord van dank op zijn plaats voor alle projectleiders, beleidsmedewerkers, klanten, werkgevers en andere betrokkenen die in de interviews en casestudies hun ervaringen met ons hebben gedeeld.

Mirjam Engelen
Themamanager Werk en Inkomen

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Het Kabinet heeft in 2008 de Commissie fundamentele herbezinning Wsw (de commissie De Vries) geïnstalleerd en gevraagd voorstellen te doen om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te vergroten bij gelijkblijvende budgettaire middelen. De voorstellen van de commissie De Vries hebben geleid tot de start van vier pilots Wet werken naar vermogen. In deze pilots wordt een aantal fundamentele wijzigingen in het stelsel van werk en inkomen getoetst. Eén van de pilots betreft het werken met het instrument loondispensatie: een nieuw instrument voor gemeenten om mensen met een arbeidsbeperking naar de arbeidsmarkt toe te leiden[1].

Sinds de zomer van 2010 tot 2013[2] experimenteerden 32 gemeenten binnen de pilot Werken naar Vermogen IV: loondispensatie[3] met het instrument loondispensatie.
Gedurende de looptijd heeft Panteia/Research voor Beleid de gemeenten gevolgd bij de opzet, implementatie en uitvoering van de pilot loondispensatie. Dit rapport presenteert de bevindingen van deze monitoring en evaluatie.

Dit rapport betreft een eindrapportage waar vier voortgangsrapportages aan zijn voorafgegaan. Meer informatie over de pilot en de loonwaardemethodieken die gebruikt worden om loonwaarde te meten, is te vinden in deze eerdere voortgangsrapportages.[4]

1.1 Loondispensatie

Systematiek

Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het minimumloon mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is. De werkgever betaalt de productiviteit van de werknemer, uitgedrukt in loonwaarde, en wordt vrijgesteld voor het deel dat de werknemer verminderd productief is. De hoogte van het inkomen voor de werknemer hangt daarom af van zijn arbeidsprestatie. Hoe hoger de loonwaarde, hoe dichter het inkomen het minimumloon nadert. Het salaris is zo de beloning voor de geleverde arbeidsprestatie. De ge-

[1] UWV past al langer loondispensatie toe. Loondispensatie is vanaf 2005 in de Wajong wetgeving opgenomen, en was vóór 2005 mogelijk via de wet (Re)integratie Arbeidsgehandicapten (REA)

[2] In eerste instantie zou de pilot stoppen per 31 december 2012, in afwachting van de uitwerking van de in het Regeerakkoord aangekondigde Participatiewet mochten pilotgemeenten doorgaan met de pilot loondispensatie.

[3] Omwille van de leesbaarheid spreken we in het vervolg van: ‘pilot loondispensatie’ of ‘pilot’.

[4] - Kemper, R., L.S. de Ruig & S.M. de Visser (2009). *Aan de slag met loonwaarde.*
- C.M. van Ommeren MA, L. Coenen MSc en drs. M. Engelen (2011). *Verdienen naar Vermogen.* Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie
- C.M. van Ommeren, S.M. de Visser MA en drs. M.W.H. Engelen (2011). *Van deelnemer naar werknemer.* Tweede voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie.
- C.M. van Ommeren MA en S.M. de Visser MA (2012). *Van deelnemer naar werknemer. Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk.* Derde voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie.
- C.M. van Ommeren MA, S. Bouma MA, ir. A. Vennekens en S.M. de Visser MA (2012). *Aan de slag met loondispensatie. Van deelnemer naar werknemer IV.* Vierde voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie.
- Visser, S. de, S. van der Kemp,M. van Ommeren en M. Engelen (2013). *Naar dezelfde loonwaarde? Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden.*

meente vult vervolgens dit loon aan tot maximaal 100% van het wettelijk minimumloon. Deze aanvulling is bedoeld om te garanderen dat werken altijd loont en dat personen die vanuit de bijstand gaan werken een inkomen ontvangen dat boven het sociale minimum (de uitkeringsnorm) ligt.[1]

Positieve prikkels

Deze systematiek is gebaseerd op een aantal basisveronderstellingen van positieve prikkels voor werkgevers, klanten en gemeenten. De eerste veronderstelling is dat het voor *werkgevers* aantrekkelijker is om mensen met loondispensatie in dienst te nemen die niet volledig productief kunnen zijn, omdat de werkgevers ‘loon naar werken’ betalen. Doordat de dispensatie over een dienstverband wordt verstrekt (en dus net zo lang kan doorlopen als het dienstverband) is er bovendien minder sprake van een ‘draaideureffect’ dan bij andere instrumenten. Een andere basisveronderstelling is dat het instrument loondispensatie *klanten*[2] met een arbeidsbeperking motiveert om (regulier) te gaan werken en zich binnen dat werk verder te ontwikkelen. Wanneer hun loonwaarde stijgt, gaan ze er ook in inkomen op vooruit (tot 100% minimumloon). Dit werkt stimulerend op de ontwikkeling van werknemers. De laatste veronderstelling betreft de besparing van *gemeenten* op het inkomensdeel wanneer ze het instrument loondispensatie inzetten. Er is namelijk sprake van minder uitgaven aan bijstandsuitkeringen.

> Wanneer we in dit rapport spreken over het instrument loondispensatie spreken we over alles wat met het instrument samenhangt. We doelen daarom niet alleen op de toestemming aan werkgevers om minder dan het rechtens geldend loon te betalen, maar ook bijvoorbeeld op de ontwikkelgedachte achter het instrument en de lange doorlooptijd van dispensatie gedurende het dienstverband.

1.2 Pilot loondispensatie: een experiment

32 gemeenten experimenteren met een instrument

In de pilot deden de deelnemende pilotgemeenten, of samenwerkingsverbanden van gemeenten,[3] ervaring op met het implementeren van loondispensatie in de eigen organisatie en het inzetten van het instrument voor de gemeentelijke doelgroep. Deze gemeenten experimenteerden met het herinrichten van hun procesorganisatie, met het selecteren van de juiste doelgroep en met het werven van arbeidsplaatsen voor klanten die soms jarenlang niet hadden gewerkt.

Dit is in veel gevallen geen sinecure gebleken. Voor de meeste gemeenten betekende deelname aan de pilot niet simpelweg het toevoegen van een nieuw re-integratie-instrument aan het bestaande aanbod. De implementatie van het instrument stelt gemeenten voor allerlei strategische en beleidsmatige keuzes en – soms onverwachte – ontwikkelingen in de uitvoering. Gemeenten hebben daarbij soms keuzes in de uitvoering gemaakt die niet de juiste bleken of

[1] Rapport commissie de Vries, p. 53.
[2] In het gehele rapport bedoelen we met ‘klanten’, klanten van de gemeente ofwel uitkeringsgerechtigden.
[3] Er zijn naast gemeenten ook SW-bedrijven die de pilot loondispensatie uitvoeren. Omwille van de leesbaarheid spreken we verder over ‘pilotgemeenten’ of ‘gemeenten’, ook al wordt de pilot uitgevoerd door een SW-bedrijf of betreft het samenwerkingsverbanden van gemeenten. Wanneer relevant geven we in de tekst aan of het een samenwerkingsconstructie of een individuele gemeente betreft.

hebben voor strategieën gekozen die moesten worden bijgesteld. Ook externe factoren zoals de discussie rondom de Wet werken naar vermogen en de aangekondigde bezuinigingen hebben de invloed op de inzet van het instrument beïnvloed. Er is dus met recht sprake van een *pilot,* waarin werkwijzen zijn uitgetest.

1.3 Onderzoek naar de pilot

Centrale vraagstelling en evaluatiemodel
Panteia/Research voor Beleid heeft gedurende de looptijd de 32 pilotgemeenten gevolgd bij de opzet, implementatie en uitvoering van de pilot loondispensatie. De centrale vraagstelling van de pilot, en ons onderzoek, luidt:

Draagt de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?

De beantwoording van deze centrale vraagstelling levert een bijdrage aan het beantwoorden van de algemene vraagstelling van de pilots Werken naar Vermogen: hoe kunnen meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen in een reguliere baan?
Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, zijn er 49 onderzoeksvragen geformuleerd die de verschillende aspecten en stappen van de pilot behandelen. In bijlage 1 zijn deze onderzoeksvragen opgenomen.

Proces- en effectevaluatie
De hoofdvraag van de pilot loondispensatie is tweeledig:
1. Draagt de inzet van het instrument loondispensatie bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?
2. Draagt de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?

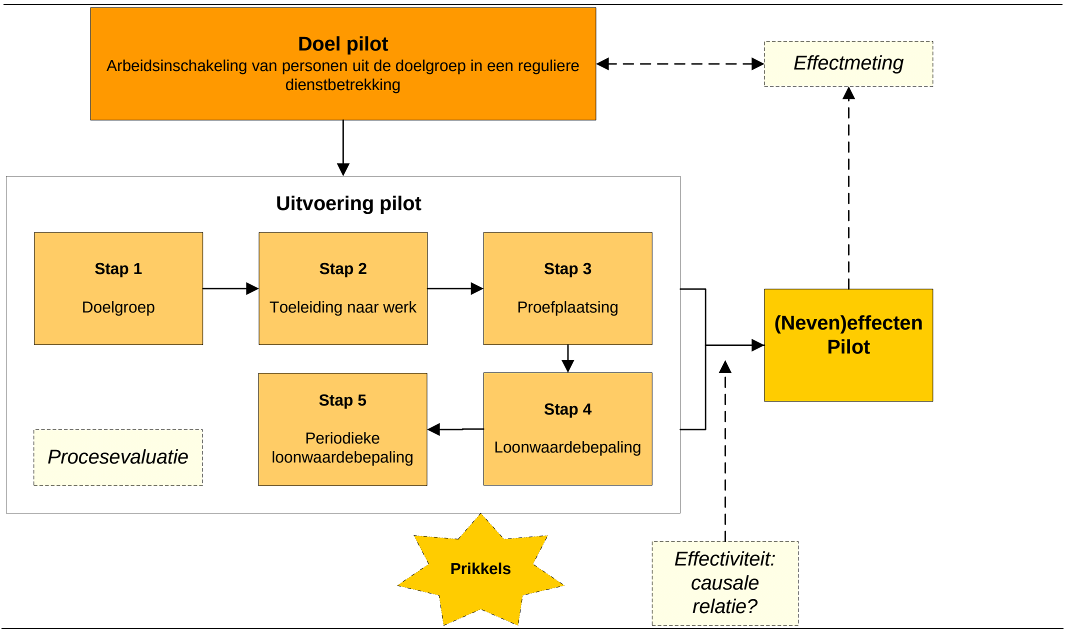
De eerste deelvraag betreft de vraag naar het effect en de effectiviteit van het instrument loondispensatie: heeft de interventie (het instrument loondispensatie) bijgedragen aan het doel (bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking)? Om deze eerste vraag te kunnen beantwoorden, is het echter eerst nodig inzicht te hebben in de wijze waarop gemeenten dit instrument hebben toegepast. Het effect en de effectiviteit van het instrument zijn namelijk mede afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken, de barrières die ze tegenkomen en de succesfactoren bij het bereiken van het uiteindelijke resultaat. Naast een effectevaluatie vraagt de pilot daarom om een uitgebreide procesevaluatie.

Evaluatiemodel
Binnen de pilot loondispensatie moeten gemeenten vijf stappen zetten om de doelgroep met behulp van loondispensatie aan het werk te helpen:
1) doelgroepselectie,
2) toeleiding naar werk,
3) proefplaatsing,
4) loonwaardebepaling, en

5) periodieke loonwaardebepaling bij dienstverband.

Elke gemeente maakt strategische – en beleidsmatige keuzes om het instrument loondispensatie vorm te geven binnen hun organisatie. Deze keuzes zijn van belang voor het proces en de effecten van de pilot. Om zowel de organisatie, het proces en uiteindelijk de effecten van het instrument in beeld te krijgen, is gebruik gemaakt van onderstaand evaluatiemodel waarin zowel de proces- als effectevaluatie zijn geïntegreerd.

Figuur 1.1 Evaluatiemodel pilot loondispensatie



Bron: Panteia/Research voor Beleid

1.3.1 Onderzoeksmethoden

De gegevensverzameling voor de proces- en effectevaluatie heeft gedurende de looptijd van de pilot in halfjaarlijkse cycli plaatsgevonden. In totaal waren er vijf cycli. Hieruit zijn vier voortgangsrapportages voortgekomen. De voorliggende rapportage bevat het eindrapport. In elke cyclus is een breedtescan en een verdieping uitgevoerd.

Breedtescan

Het doel van de breedtescan is om de invoering en de uitvoering van de pilot bij alle 32 deelnemende gemeenten te monitoren en inzicht te krijgen in de effecten van de pilot. Om dit te achterhalen heeft er in elke cyclus een *data-analyse op het cliëntvolgsysteem (CVS)* plaatsgevonden en zijn *telefonische interviews* met alle 32 projectleiders (de belronde) uitgevoerd.

- *Analyses op het cliëntvolgsysteem (CVS)*: gemeenten registreerden de voortgang van de pilot op klantniveau in het door OBA Milestones ontwikkelde CVS. Voor elke klant is in het CVS een 'record' aangemaakt. De belangrijkste kenmerken van de klant, de stappen

die de klant binnen de pilot heeft doorlopen en de resultaten hiervan zijn in het CVS geregistreerd. Door deze gegevens op geaggregeerd niveau te analyseren, ontstaat een kwantitatief beeld van de voortgang en effecten van de pilot. Panteia/Research voor Beleid heeft van OBA Milestones een halfjaarlijkse export van de gegevens in het CVS ontvangen. De peildatum van de laatste export lag op 1 maart 2013. Een overzicht van de kwaliteit van de data in het CVS is in tabel 1.1 weergegeven.

Tabel 1.1 Kwaliteit van data in het CVS

Kwaliteit van de data	*Aantal gemeenten*	*Aantal plaatsingen (genoemd in belronde)*	**Aantal toegangstoetsen in CVS**
(Vrijwel) geen gegevens	2	5	587
Gegevens onvolledig en/of onnauwkeurig	4	27	460
Gegevens bijgewerkt, maar nog onvolledig	9	45	318
Gegevens actueel en volledig	**17**	**330**	**2332**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013, Panteia/Research voor Beleid, 2013

De voorgaande rapportages openden met een kanttekening bij de betrouwbaarheid van het CVS. Inmiddels is de kwaliteit van de data in het CVS verbeterd, dit geldt echter niet voor alle gemeenten. Tabel 1.1. laat zien dat twee gemeenten vrijwel geen gegevens hebben opgeleverd en er vier gemeenten zijn waarbij de gegevens onvolledig en/of onnauwkeurig zijn. Wel is het totaal aantal waarnemingen gestegen. Ook is bij elke cyclus tijdens de belronde onder gemeenten inzicht verkregen in de voortgangscijfers op hoofdlijnen. Dit betekent dat de gegevens van voldoende kwaliteit zijn om kwantitatieve uitspraken te doen over de voortgang van de pilot.

- *Belronde onder de 32 gemeenten*: om zicht te krijgen op kwantitatieve gegevens over de voortgang van de pilot die niet in het CVS worden geregistreerd, is onder de deelnemende gemeenten een telefonische enquête uitgevoerd. Hiervoor is een semi-gestructureerde vragenlijst ontwikkeld. De laatste belronde is uitgevoerd in november en december 2012 en deels in januari 2013.

Verdieping

Het verdiepende deel van het onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in de werkzame mechanismen van het instrument loondispensatie. Aan de hand hiervan zijn verklaringen te vinden voor de effectiviteit van de pilot. De verdieping bestaat uit casestudies die elk half jaar volgens een roterend schema zijn uitgevoerd. Hierdoor zijn alle 32 gemeenten minstens eenmaal bezocht.[1] Een case bestaat uit interviews met beleidsmedewerkers, klantmanagers, jobhunters, werkgevers en werknemers. Waar mogelijk zijn ook uitvoeringsstappen (zoals een intakegesprek, de toegangstoets of een loonwaardebepaling) geobserveerd. De precieze invulling van een casus is waar nodig aangepast aan de gemeente (bijv. wanneer klantmanagers nagenoeg geen rol speelden, maar de klanten over hebben gedragen aan een re-integratiebureau of het SW-bedrijf).

In de laatste onderzoekscyclus zijn in de maanden november en december 2012 vijftien casestudies uitgevoerd. Het gaat om de volgende gemeenten: Brummen, Enschede (februari

[1] Omdat elke cyclus uit vijf, tien of vijftien casestudies bestond zijn er in totaal 35 casestudies uitgevoerd. Onder 29 gemeenten is er eenmalig een casestudie uitgevoerd. Bij Oldenzaal, Enschede en WNK-bedrijven vond twee keer een casestudie plaats.

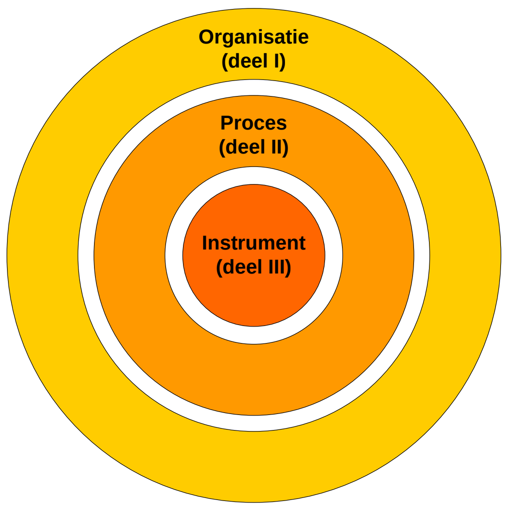
2013) Groningen, Heumen, Oldenzaal, Peel en Maas, Purmerend, Reestmond (Meppel), Rheden, Stadskanaal, Velsen, Venray, Weststellingwerf, Wijchen en WNK bedrijven (Alkmaar).

Dit rapport betreft de eindrapportage van de pilot loondispensatie. Naast de recente bevindingen uit de laatste CVS-analyse, belronde en 15 casestudies, zijn ook de bevindingen uit voortgaande cycli meegenomen.

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport geeft antwoord op de centrale vraagstelling. Hiervoor is het nodig de organisatie, het proces en vervolgens het effect van de pilot weer te geven.

Figuur 1.2 Organisatie, proces en instrument



Bron: Panteia, Research voor Beleid, 2012

Het rapport is naar deze driedeling opgebouwd.

- In **deel I** van dit rapport staat de organisatie van de pilot door deelnemende gemeenten centraal.
- **Deel II** gaat vervolgens in op de uitvoering van de pilot, waarbij we de vijf processtappen bespreken. Per stap onderzoeken we welke keuzes gemeenten maken, en welke resultaten deze hebben gehad. Elke processtap bevat succesfactoren, welke in tekstboxen bij bijpassende paragraaf zijn benoemd. Tot slot sluit elk hoofdstuk af met een overzicht van het effect dat betreffende processtap heeft gehad op de uiteindelijke resultaten van de pilot.
- In **deel III** beschrijven we, tot slot, de effecten van de pilot: gaat er een prikkelwerking uit van het instrument voor klanten, werkgevers en gemeenten? Dit deel sluit af met de overkoepelende conclusie, waarin de centrale vraagstelling wordt beantwoord.

Voordat we starten met het ‘afpellen’ van de verschillende processtappen, geven we in het volgende hoofdstuk alvast een globaal beeld van de resultaten van de pilot. Verklaringen bij deze resultaten en werkzame mechanismen komen in de hoofdstukken daarna aan bod.

2 Overview: Resultaten van de pilot in beeld

Dit hoofdstuk geeft kort een overzicht van de resultaten van de pilot. Een beschrijving van de wijze waarop de resultaten tot stand zijn gekomen volgt in de hoofdstukken 3 tot en met 8 waarbij we de stappen die gemeenten hebben genomen, beschrijven. Verklaringen voor de resultaten en inzicht in de werkzame mechanismen geven we in de hoofdstukken over resultaten en effecten (9 tot en met 12).

2.1 Voorbereidingen van de pilot

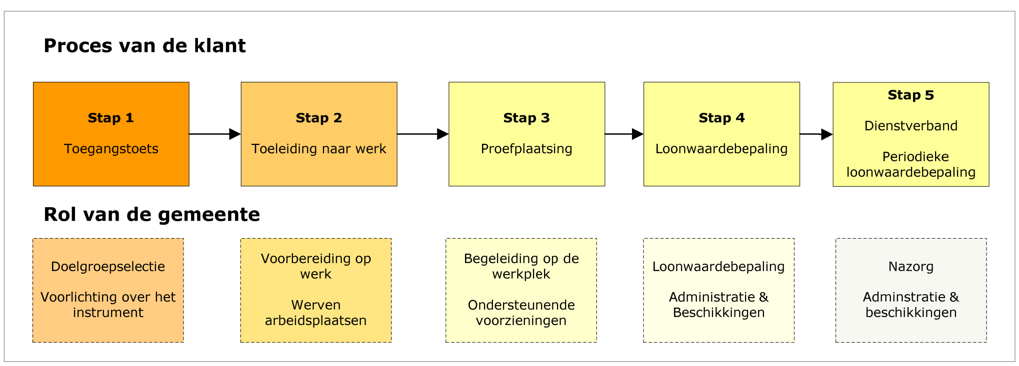
Opstart van de pilot

De pilot loondispensatie is van start gegaan in juli 2010. Aan de pilot loondispensatie doen 32 gemeenten mee. Vrijwel alle pilotgemeenten hebben de eerste zes tot negen maanden nodig gehad als aanloop- en voorbereidingstijd.[1] In deze periode hebben gemeenten gewerkt aan het inrichten van de projectorganisatie, het formuleren van doelstellingen en het opstellen van een projectplan. In de meeste gemeenten was deze fase rond januari 2011 afgerond.

Inrichting van de pilot

Na de opstartfase hebben de deelnemende gemeenten een aantal stappen in de uitvoering doorlopen. Deze stappen zijn visueel weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 2.1 Stappen van uitvoering voor gemeenten



Bron: Research voor Beleid, 2011

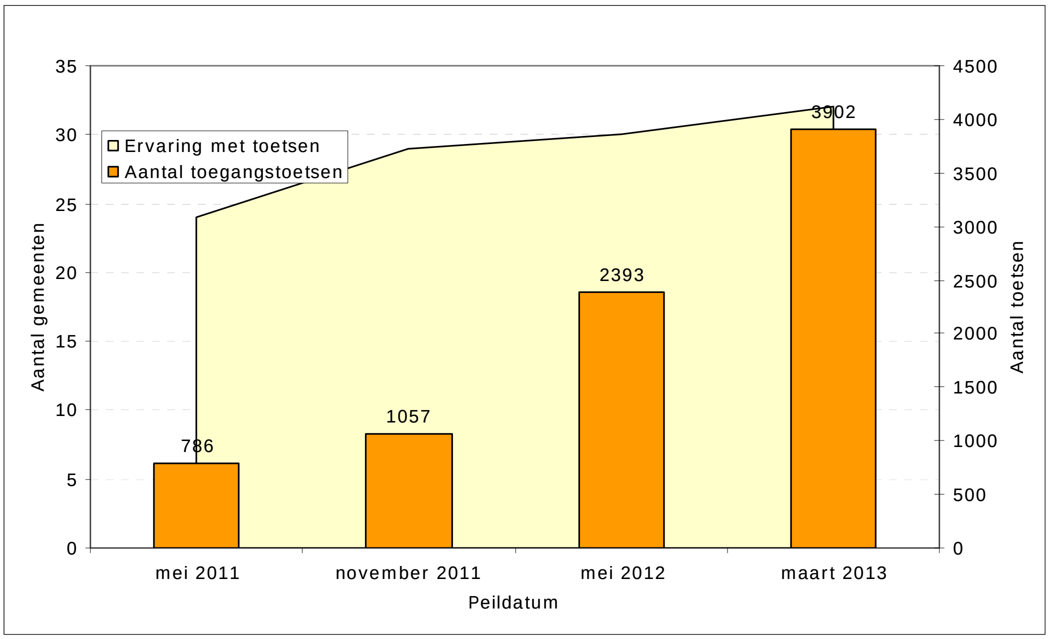
Tussen pilotgemeenten is er een grote variatie in de snelheid waarmee deze stappen zijn doorlopen. Dit verschil in tempo hangt nauw samen met de wijze van aansturing en organisatie van de pilot. In het hoofdstuk 3 lichten we deze bevindingen toe.

[1] C.M. van & L. Coenen (2011). *Verdienen naar Vermogen. Rapportage over de opstartfase van de pilot Loondispensatie.* Ministerie van SZW.

2.2 Stap 1: selectie van de doelgroep

Toegangstoets
In de pilot loondispensatie hebben gemeenten veel tijd en energie gestoken in de selectie van deelnemers. De grootste groep klanten had geen Wsw-indicatie, waarvan bepaald moest worden of zij tot de doelgroep van de pilot behoorde. Uiteindelijk hebben alle gemeenten ervaring opgedaan met de toegangstoets, zoals ook figuur 2.2 laat zien.

Figuur 2.2 Aantal toegangstoetsen en ervaring van gemeenten met toegangstoetsen



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011), cyclus 3 (mei 2012) en cyclus 4 (maart 2013)

Figuur 2.2 laat aan de linker kant het aantal gemeenten zien die in de loop van de pilot ervaring hebben opgedaan met de pilot en aan de rechter kant het aantal toegangstoetsen dat op de peildata is afgenomen. De figuur laat zien dat alle 32 gemeenten ervaring hebben met het uitvoeren van toegangstoetsen en dat elk half jaar het aantal uitgevoerde toegangstoetsen fors is toegenomen en dit aantal is gestegen tot 3.902 in maart 2013.[1] Gemiddeld valt ca. 16% van de deelnemers uit tijdens de toegangstoets: zij behoren volgens de toets niet tot de doelgroep. Met de klanten die volgens de toets wel tot de doelgroep behoren of een Wsw-indicatie hebben (samen 4.3171 geregistreerd in het CVS) vervolgen gemeenten het proces.

[1] Hiervan zijn er 3.697 in het CVS geregistreerd.

2.3 Stap 2: Toeleiding naar werk

Inzet van trajecten

Bijna alle gemeenten zetten activiteiten in ter voorbereiding op werk. Het gaat dan vaak om arbeidsdiagnostisch onderzoek, jobcoaching of een werkervaringsplaats. De redenen om deze trajecten in te zetten zijn: het opdoen van werknemersvaardigheden, inzicht in beperkingen en vaardigheden van de klant om een goede match te maken en het vasthouden van motivatie van de klant. De inzet van een traject is veelal afhankelijk van de reguliere werkwijze, de capaciteiten van de deelnemer en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De meerwaarde van de inzet van re-integratietrajecten in deze tussenliggende periode wordt duidelijk in het aantal geplaatste deelnemers: deelnemers met voorbereidende activiteiten worden eerder geplaatst dan deelnemers waarvoor geen voorbereidende activiteiten zijn ingezet.

Uitval vóór proefplaatsing

Na de doelgroepselectie zijn er in totaal 4.317 deelnemers[1]. Vervolgens volgt de fase tussen selectie en plaatsing. Voor klanten kan deze werkvoorbereidende fase soms ook behoorlijk pittig zijn. In totaal zijn er 1258 deelnemers in deze fase uitgevallen; gemiddeld 39 deelnemers per gemeente. Deze aantallen moeten in perspectief geplaatst worden. Er zijn gemeenten die een grootschalige aanpak van de doelgroepselectie had. In de grote groep deelnemers, was daarom in absolute aantallen veel uitval. Ook zijn er gemeenten die hun doelgroepselectie niet zorgvuldig hebben uitgevoerd en pas gaandeweg ondervinden dat deelnemers niet tot de doelgroep behoren. Reden van uitval is daarom veelal een onzorgvuldige voorselectie of begeleiding. Daarnaast kunnen er in deze tussenperiode bij de klant (meer) problemen opspelen of zijn er praktische overwegingen, zoals verhuizing. Tot slot is er sprake van concurrentie van andere voorzieningen, zoals het beschikbaar komen van een Wsw-dienstverband.

2.4 Stap 3: Proefplaatsingen

Verloop van de werkgeversbenadering

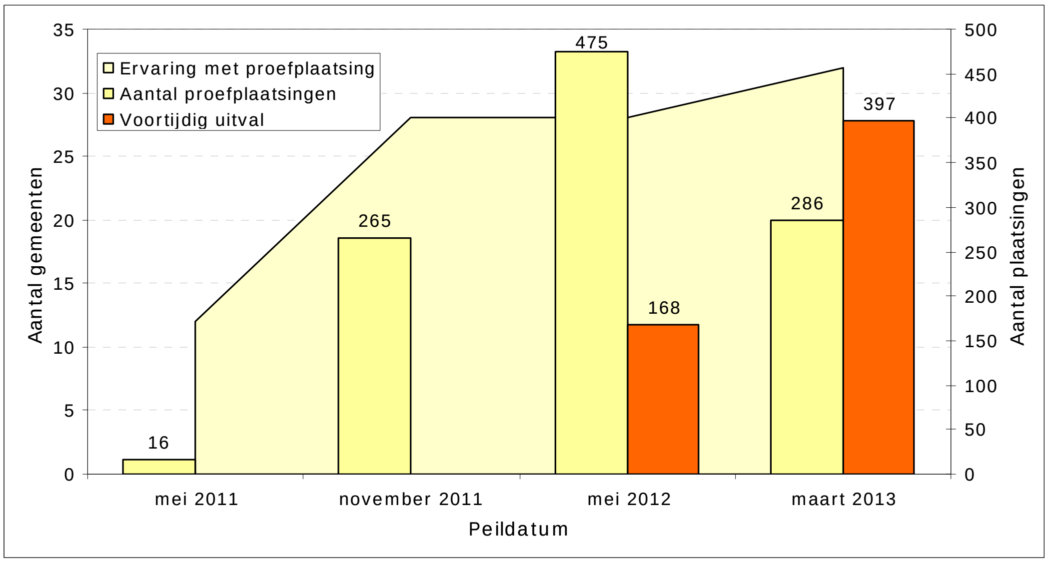
Zodra een deelnemer klaar is met de voorbereiding op werk, kan deze starten op een proefplaatsing van maximaal drie maanden. Voor deze proefplaatsing is een geschikte werkgever nodig. Deze werving verloopt in het merendeel van de pilotgemeenten moeizaam. Belemmeringen in de werkgeversbenadering zijn: onbekendheid van werkgever met de doelgroep en het instrument loondispensatie, onzekerheid over de uiteindelijke loonwaarde, de verwachte problematiek van de doelgroep en de economische crisis. Gemeenten met een meer succesvolle werkgeversbenadering hebben veelal al een stevig netwerk en zijn er in geslaagd de (belangrijkste) belemmeringen bij de werkgever weg te nemen door de positieve prikkels van het instrument en de bijdrage van de werknemer voor het bedrijf te benadrukken en de werkgever te ‘ontzorgen’ door risico’s te verminderen (no-risk polis, detachering) en begeleiding op de werkvloer te bieden.

[1] Hiervan zijn er 2.499 in het CVS geregistreerd.

Aantal gerealiseerde proefplaatsingen

Figuur 2.3 laat het aantal proefplaatsingen gedurende de looptijd van de pilot zien, we presenteren hier standcijfers, dus de aantallen op de peildata die onder de tabel genoemd staan.

Figuur 2.3 Aantal proefplaatsingen en ervaring van gemeenten met proefplaatsingen



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011), cyclus 3 (mei 2012) en cyclus 4 (maart 2013)

Figuur 2.3 laat zien dat tot halverwege 2012 het aantal proefplaatsingen elk half jaar is gestegen, maar dat dit aantal in de laatste periode aanzienlijk is afgenomen. Dit komt doordat de pilot in eerste instantie officieel tot eind 2012 zou lopen. Een aantal gemeenten is daarom op de peildatum van 1 maart 2013 al gestopt met de pilot. Zij hebben echter wel tot eind 2012 aan de pilot meegedaan. Hierdoor zijn er minder proefplaatsingen geteld dan dat er in werkelijkheid tussen beide meetmomenten hebben plaatsgevonden. De figuur laat ook zien dat uiteindelijk alle 32 gemeenten in de pilot ervaring opgedaan hebben met een proefplaatsing, maar dat er ook proefplaatsingen voortijdig geëindigd zijn. Op 1 maart 2013 zijn er in totaal zijn er 397 proefplaatsingen geregistreerd die niet geresulteerd hebben in een dienstverband.

2.5 Stap 4: Loonwaardebepaling

Op 1 maart 2013 zijn er 520 loonwaardemetingen uitgevoerd, waarvan er 369 loonwaardemetingen in het CVS zijn geregistreerd. In de pilot is de gemiddelde loonwaarde 52%. Er lijkt geen verschil in loonwaarde naar type beperking of andere achtergrondkenmerken. Een ruime meerderheid van de gemeenten (79%) is tevreden over het functioneren van de gebruikte methodiek[1]. De genoemde voordelen van het instrument vallen onder de noemers objectiviteit, eerlijkheid en duidelijkheid. Als nadelen worden door sommige gemeenten en werkgevers de

[1] Gemeenten zijn bij aanvang van de pilot gekoppeld aan één methodiek.

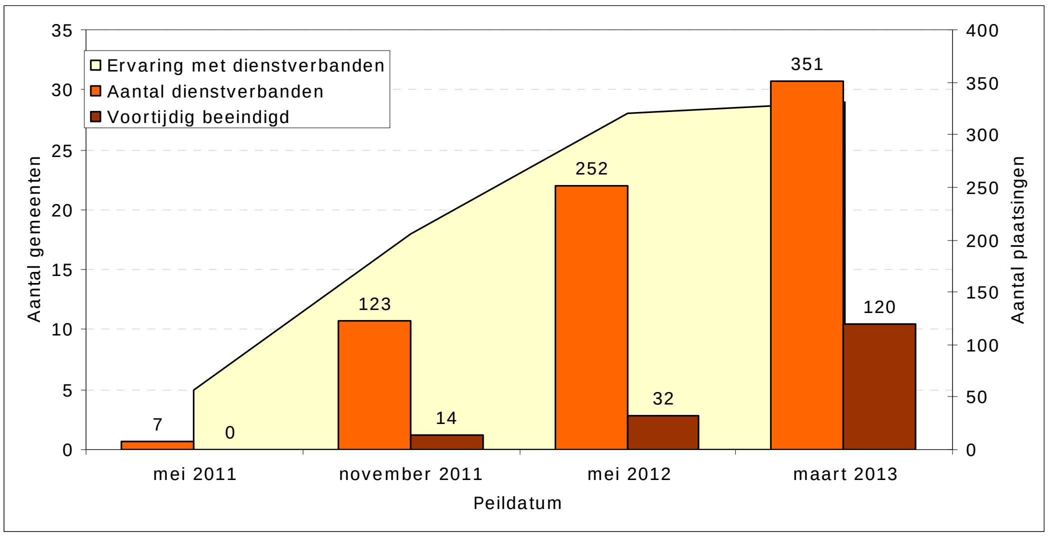
tijdsbesteding en de complexiteit benoemd. Ook de onduidelijkheid voor de werkgever, omdat de loonwaarde pas na drie maanden wordt gemeten, is als nadeel genoemd.

2.6 Stap 5: Dienstverbanden en periodieke loonwaardebepaling

Aantal dienstverbanden

Hieronder zijn het aantal dienstverbanden op de peildata in de vier cycli weergegeven (standcijfers per mei 2011, november 2011, mei 2012 en maart 2013).

Figuur 2.4 Aantal dienstverbanden en ervaring van gemeenten met dienstverbanden



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011), cyclus 3 (mei 2012) en cyclus 4 (maart 2013)

Tijdens de eerste onderzoekscyclus in mei 2011 was het aantal dienstverbanden (7) nog zeer gering. In november van hetzelfde jaar zagen we een sterke stijging naar 123 dienstverbanden en in mei 2012 waren er 254 dienstverbanden gerealiseerd. Het aantal dienstverbanden is nog verder gestegen. Op peildatum 1 maart 2013 zijn er 351 dienstverbanden in het CVS geregistreerd. Figuur 2.4 laat eveneens zien dat er op peildatum 1 maart 2013 120 dienstverbanden voortijdig beëindigd zijn. Daarbij moeten we opmerken dat de meerderheid van de werknemers die uitvalt, nog wel deelnemer blijft van de pilot en wordt doorgeplaatst op andere een andere proefplaatsing.

Redenen van uitval

Een belangrijke reden voor uitval is een mismatch tussen werknemer en werkgever. Zo kan het werk toch te belastend voor de werknemer zijn of ziet de werkgever bij nader inzien de werknemer toch niet zitten. Om uitval te voorkomen of in ieder geval te reduceren zijn alle gemeenten van mening dat (betere) begeleiding op de werkplek noodzakelijk is. Bijna alle gemeenten zorgen dan ook voor begeleiding op de werkplek. Voor veel gemeenten is deze begeleiding intensiever en/of uitgebreider dan in hun reguliere werkwijze. Dit was onder andere mogelijk door het beschikbare budget in de pilot. Desondanks blijkt er vaak sprake van uitval,

zie verder hoofdstuk 8.

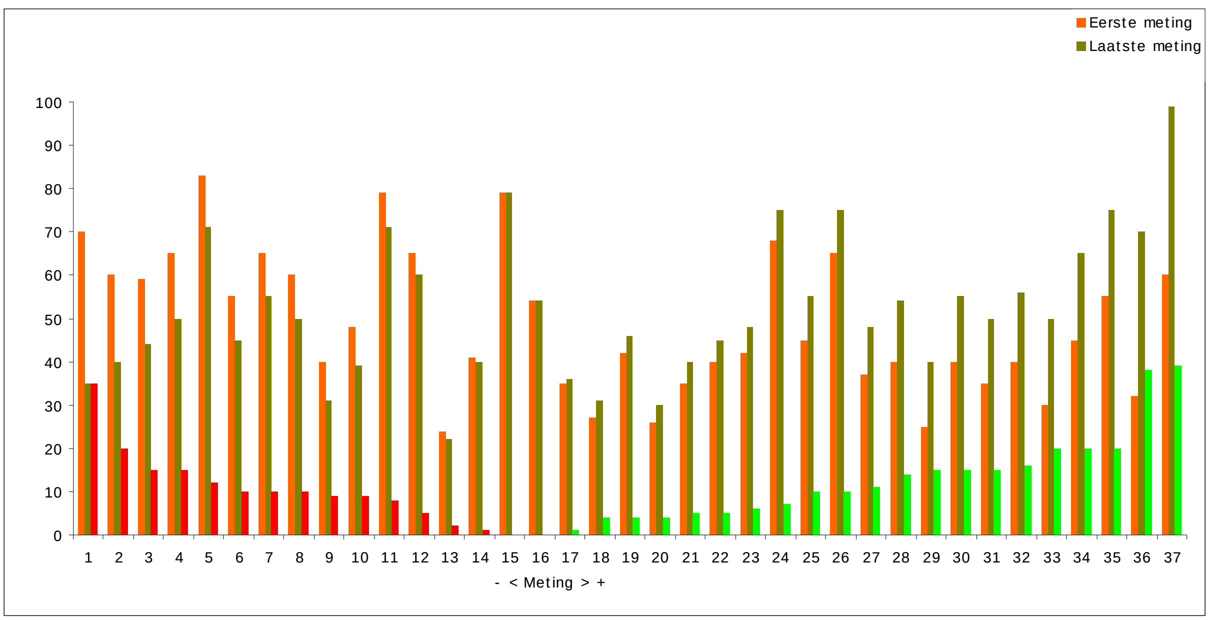
Type en aard van dienstverbanden

Er zijn in de pilot op 1 maart 2013 351 dienstverbanden gerealiseerd. Gemiddeld werken de werknemers 28 uur per week. De meeste dienstverbanden zijn gerealiseerd voor klanten met een lichamelijke of psychische beperking. Dat is niet verwonderlijk, aangezien dit ook de groepen zijn die het sterkst in de pilot vertegenwoordigd zijn. De meeste dienstbetrekkingen die zijn gerealiseerd betreffen reguliere functies bij een keur aan werkgevers. De werkgevers zijn vaak al wel bekend bij de gemeente en hebben veelal al ervaring met het plaatsen van klanten vanuit de gemeente. Het betreft veelal plaatsingen in het Midden- en Kleinbedrijf.

Periodieke loonwaardemeting

Op 1 maart 2013 hebben 37 werknemers een tweede of derde loonwaardemeting gehad. Figuur 2.5 laat zien of er een positief of negatief verschil is tussen de eerste en laatste loonwaardemeting. Aan de linkerkant staan de werknemers waarbij de loonwaarde van de tweede meting lager uitviel dan in de eerste meting. Dit negatieve verschil is in het rood aangegeven. Bij de werknemers aan de rechterkant is de loonwaarde in de tweede meting toegenomen, waarbij het positieve verschil in groen is aangegeven.

Figuur 2.5 Periodieke loonwaardebepaling



Bron: CVS Pilot Loondispensatie, Peildatum 1 maart 2013, Panteia/Research voor Beleid 2013.

Bij meer dan de helft van de werknemers is de loonwaarde toegenomen (21), bij 2 werknemers is de loonwaarde gelijk gebleven en bij 14 werknemers is een daling in loonwaarde te zien. De gemiddelde loonwaarde van de eerste meting was voor deze 37 werknemers 49 procent en in de laatste meting 52 procent. Aan dit kleine verschil kunnen we, gezien het geringe

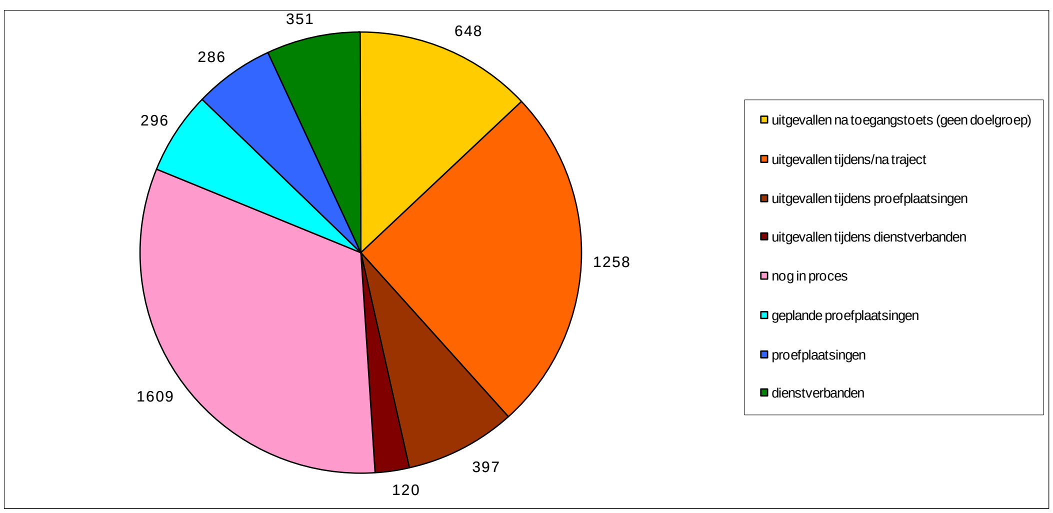
aantal waarnemingen, geen verdere conclusies verbinden. Hoofdstuk 8 gaat dieper in op de loonwaardemetingen. Een apart rapport[1] beschrijft de resultaten van een onderzoek naar loonwaardemetingen. Daaruit blijkt dat er – ook na uniformering van de uitgangspunten - verschillen zijn tussen de toegepaste methoden in de uitkomsten van de loonwaardemetingen.

2.7 Resultaten en effecten

Overzicht van de resultaten van de pilot

Figuur 2.6 geeft een overzicht van de resultaten van de pilot voor de 4.965 deelnemers van de pilot.

Figuur 2.6 Overzicht van deelnemers, plaatsingen en uitval



Bron: Panteia/Research voor Beleid, 2013

De ene helft van de deelnemers zit in een dienstverband, (geplande) proefplaatsing of nog in het proces van de pilot. De andere helft is uitgevallen na toegangstoets, selectie, proefplaatsing of dienstverband.

Als gemeenten wordt gevraagd naar de tevredenheid over de resultaten van de pilot, geeft 69% aan hierover niet tevreden te zijn, een kwart van de gemeenten is redelijk tevreden en 6% is tevreden. Het hoge percentage gemeenten dat niet tevreden is, heeft voor een belangrijk deel te maken met de veelal hoge verwachtingen die gemeenten bij aanvang van de pilot over het instrument hadden.

[1] Visser, S. de, S. van der Kemp,M. van Ommeren en M. Engelen (2013). *Naar dezelfde loonwaarde? Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden.*

Prikkels voor gemeenten, werkgevers en werknemers

Wanneer *gemeenten* alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, kunnen gemeenten behoorlijk besparen op het inkomensdeel. Duidelijk wordt echter (zoals ook figuur 2.5 laat zien) dat gemeenten er niet in slagen alle deelnemers te plaatsen. Hierdoor moeten gemeenten via de besparing op de uitkering van de *wel* geplaatste klanten ook de gemaakte kosten voor *niet* geplaatste klanten terugverdienen. Hierdoor gaat de financiële prikkel grotendeels verloren. Voor gemeenten is er ook een andere prikkel, dat is een niet-financiële prikkel voor gemeenten. Met de inzet van loondispensatie kunnen gemeenten klanten met een arbeidsbeperking een perspectief bieden op reguliere arbeid. Dit perspectief was volgens gemeenten voor deze klanten voorheen niet beschikbaar.

Ook *werkgevers* zien voordelen in werken met loondispensatie. Zij waarderen vooral het langdurige karakter van het instrument. Daarbovenop komt de focus op ontwikkeling en het monitoren van klanten, die aan het instrument ten grondslag ligt. Samen kunnen deze eigenschappen duurzame dienstverbanden bevorderen. Daarnaast betaalt de werkgever alleen voor de productiviteit van de werknemer en is de bijbehorende loonwaardemeting volgens werkgevers eerlijk en inzichtelijk. De loonwaardebepaling maakt immers inzichtelijk dat een werknemer een (structurele) beperking heeft die (structureel) ten koste gaat van de arbeidsprestatie. De financiële prikkel die van het instrument uitgaat, is voor werkgevers niet meer dan een randvoorwaarde. Verder ervaren werkgevers dat het aangaan van dienstverbanden met loondispensatie voor werknemers met een arbeidsbeperking veel tijd kost en administratieve belasting met zich meebrengt. Bovendien missen werkgevers een totaal pakket waarmee hun risico's tot een minimum beperkt wordt. Hierbij valt te denken aan begeleiding, no-risk polis en verdere 'ontzorging' van de werkgever.

Voor *werknemers* brengt werken met loondispensatie een perspectief op toename in het netto inkomen met zich mee. Verder betekent het werken met loondispensatie dat hun beperkingen expliciet worden gemaakt. Dit ervaren zij als prettig, omdat het de druk om 'regulier' te presteren weg kan nemen. Bovendien ligt bij loondispensatie een grotere focus op de mogelijkheden van deelnemers, dan op de beperkingen. Het is voor veel werknemers moeilijk te begrijpen waarom hun inkomen in een reguliere baan (ver) onder het minimumloon blijft. Ook hebben zij onvoldoende begrip van het 'ontwikkelconcept' achter het instrument.

De resultaten van de pilot

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat gemeenten erin geslaagd zijn personen met een arbeidsbeperking te laten participeren op de arbeidsmarkt met loondispensatie. Het instrument kan werken, zo blijkt uit de resultaten. Hierbij is het wel nodig dat het op de juiste wijze wordt ingezet en wordt ingebed in de gemeentelijke organisatie. De hoofdstukken hierna gaan dieper in op deze *juiste* werkwijze, waarom het de ene gemeente beter lukt resultaten te behalen met loondispensatie dan de andere gemeente en onder welke voorwaarden successen te behalen zijn.

Het instrument kan niet van de grond komen zonder de bereidheid van voldoende werkgevers om klanten uit de doelgroep te kunnen plaatsen. De werkgeversbenadering vormt dan ook een belangrijk aandachtspunt bij de inzet van het instrument.

Deel I: Voorbereiding en organisatie

3 Voorbereiding en opzet

Elke gemeente die meedeed aan de pilot heeft het instrument een plaats gegeven in de bestaande organisatiestructuur. Dit hebben ze elk op hun eigen wijze gedaan. In dit hoofdstuk komen die onderwerpen aan de orde die in de periode van voorbereiding en bij de opzet rondom het werken met loondispensatie bij (vrijwel) alle gemeenten een rol spelen.

In de volgende paragraaf gaan we in op de visie en positie van het instrument bij aanvang en einde van de pilot. Vervolgens komen patronen in de opzet van de organisatie aan de orde. De derde paragraaf besteedt aandacht aan samenwerkingspartners en de verschillende rollen die deze partners (kunnen) hebben. In paragraaf 3.4 zijn de werkwijzen beschreven van het uitwerken van het plan van aanpak. Tot slot is in paragraaf 3.5 een beschrijving te vinden van de interne en externe effecten die invloed hebben gehad op de vormgeving en het verloop van de pilot. Het hoofdstuk sluit af met de effecten die de gemaakte keuzes in de voorbereidingsfase op het verloop van de pilot hebben gehad.

3.1 De visie en positie van het instrument

Visie bij aanvang pilot
De motivatie om mee te willen doen aan de pilot komt voort uit de visie die de gemeenten vooraf hadden over het instrument. In mei 2012 is aan alle gemeenten gevraagd wat *bij aanvang* van de pilot hun visie was op het instrument.

Tabel 3.1 Visie op instrument bij aanvang van de pilot (N=31)

	Bij aanvang
Positief: loondispensatie past binnen de visie van gemeente.	39%
Neutraal: de gemeente is bereid om het instrument uit te proberen.	23%
Sceptisch, maar de komst van het instrument is onvermijdelijk.	23%
Anders	16%
Totaal	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum mei 2012, Panteia/Research voor Beleid, 2012

De meeste gemeenten hebben bij aanvang van de pilot een positieve visie op het instrument. Dit blijkt ook tijdens de casestudies waarin enkele gemeenten de nieuwsgierigheid naar het nieuwe instrument benadrukken. Zo geven meerdere gemeenten het belang van deelname aan omdat zij verwachten dat loondispensatie in de toekomst een grote rol gaat spelen.

Gemeente aan het woord
"Ik hoopte heel erg dat loondispensatie hét instrument zou zijn om mensen die aan de kant staan mee te laten doen."

Sommige gemeenten hebben bij aanvang van de pilot duidelijke verwachtingen van het instrument. Zo is een gemeente er bijvoorbeeld van overtuigd dat loondispensatie de werkgever zal aanspreken en ook ziet deze gemeente loondispensatie als mogelijkheid om zonder tussenkomst van re-integratiebedrijven klanten op de arbeidsmarkt te plaatsen. Een

andere gemeente beschouwt deelname aan de pilot als een uitgelezen moment om te experimenteren in de samenwerking met UWV en de sociale werkvoorzieningorganisatie.

De gemeenten die bij aanvang sceptisch zijn, hebben niet zozeer weerstand tegen het instrument zelf maar veelal twijfels over de werking van het instrument in de praktijk.

> **Gemeente aan het woord**
> *"Het is goed om iets voor de doelgroep te doen maar waarom zou het met loondispensatie wel lukken om reguliere banen voor de doelgroep te vinden en met andere instrumenten niet?"*

Hetzelfde geldt voor de gemeenten die een ander antwoord geven. Bij hen speelt er een mix van gevoelens. Zo kan het instrument in principe binnen de visie van de gemeente passen, maar kan de gemeente het instrument toch niet als veelbelovend beschouwen. Of is een gemeente enthousiast over het instrument, maar denkt de gemeente dat de werkgever niet op dit instrument zit te wachten.

Soms is er ook sprake van echte weerstand tegen het instrument. Die weerstand bevindt zich dan met name op bestuurlijk niveau. Bij een enkele gemeente zien we de weerstand ook op beleidsniveau:

> **Gemeente aan het woord**
> "*In onze gemeente is er op politiek niveau weerstand tegen het instrument loondispensatie vanwege het loslaten van het Wettelijk Minimumloon. Juist daarom wilden we deelnemen aan de pilot, om inspraak te hebben op het uiteindelijke instrument dat eind 2012 ingevoerd wordt.*"

> **Succesfactor: Draagvlak creëren**
> Welke keuzes gemeenten ook maken bij de opzet van de pilot, de aanwezigheid van draagvlak blijkt een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van de pilot. Een gemeente met een positieve visie op het instrument op bestuurlijk- en beleids- en uitvoeringsniveau heeft het draagvlak voor het instrument in de organisatie. Dit draagt bij aan een actieve houding in de uitvoering van de pilot. Uiteindelijk heeft dit ook een positief effect gehad op de resultaten van de pilot.
> Hierbij is het van belang op te merken dat ook in de gemeenten waarbij op bestuurlijk en/of beleidsniveau geen draagvlak is voor het instrument, de pilot goed kan lopen wanneer de uitvoering enthousiast en effectief te werk gaat. Omgekeerd kan de pilot stagneren bij gebrek aan positieve visie en draagvlak op uitvoeringsniveau.

Visie bij einde pilot

Oorspronkelijk zou de pilot eind 2012 stoppen[1]. In de laatste belronde is nogmaals gevraagd naar de visie op het instrument. In tabel 3.2 zijn de resultaten hiervan weergegeven.

---

[1] Nadat het Regeerakkoord 2012 verscheen waarin de Participatiewet werd aangekondigd is met gemeenten die deelnamen aan de pilot afgesproken dat zij verder mochten werken met loondispensatie. De tijdelijke wet loondispensatie stond dit niet in de weg.

Tabel 3.2 Visie op het instrument bij einde pilot (N=31)

	Bij einde
Positief: loondispensatie past binnen de visie van gemeente.	39%
Neutraal: de gemeente is bereid om het instrument uit te proberen.	48%
Negatief: loondispensatie past niet (meer) binnen de visie van de gemeente.	13%
Totaal	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012, Panteia/Research voor Beleid, 2012

Als we de visie van de deelnemende gemeenten bij aanvang van de pilot en op dit moment met elkaar vergelijken, zien we dat het aantal gemeenten dat neutraal tegenover de pilot staat, is toegenomen. Het aantal gemeenten dat bij aanvang sceptisch tegenover de pilot staat, is afgenomen. Ondanks dat een meerderheid van de gemeenten niet tevreden is over de kwantitatieve resultaten van de pilot (68% van de gemeenten zegt niet tevreden te zijn), is de visie over het instrument redelijk positief gebleven.
In de toelichting van gemeenten komt naar voren dat veel gemeenten met gemengde gevoelens naar het instrument loondispensatie kijken. Enerzijds staan zij (nog steeds) achter het idee van werken naar vermogen. Anderzijds zijn zij minder gelukkig met een aantal uitvoeringsaspecten.

Gemeente aan het woord
"In eerste instantie stonden we achter het instrument, maar in de uitvoering wordt het instrument op onderdelen ingewikkeld gevonden. Het is moeilijker verkoopbaar richting werkgevers dan loonkostensubsidie en niet in alle gevallen als "eerlijk" gezien ten aanzien van de werkzoekenden. Zoals loon onder minimumloon en geen tot geringe toename van inkomsten."

Positie van het instrument bij aanvang pilot

Elke pilot-gemeente is bij aanvang van de pilot aan de gang gegaan met het inbedden van het instrument in de gemeente. De projectstructuur, samenwerkingsverbanden, inhoud en werkprocessen zijn meer of minder nauwgezet uiteengezet. De manier waarop dit is vormgegeven, hangt samen met de positie die het instrument loondispensatie *bij aanvang* van de pilot inneemt. In mei 2012 is dit aan alle deelnemende gemeenten gevraagd.

Tabel 3.3 Positie van het instrument bij aanvang van de pilot (N=32)

	Bij aanvang
Het is het voornaamste instrument om mensen mee naar werk te begeleiden.	10%
Het is voor een bepaalde doelgroep het voornaamste instrument.	23%
Het is één van de instrumenten die we kunnen inzetten. Per klant wordt de inzet van instrumenten beoordeeld.	68%
Anders	0%
Totaal	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Panteia/ Research voor Beleid, 2012

Voor een meerderheid van de gemeenten (68%) is het instrument bij aanvang van de pilot als één van de instrumenten ten behoeve van re-integratie ingezet. Andere gemeenten gaven juist de voorkeur het instrument te gebruiken als voornaamste instrument voor een bepaalde doelgroep of voor alle klanten in te zetten.
Een reden voor deze keuzes is de wens de pilot 'strikt' uit te voeren en op deze wijze het instrument in pure vorm te testen.

Gemeente aan het woord
"Onze gemeente wilde de pilot strikt opzetten. Dat betekent dat klantmanagers niet, zoals enkele andere gemeenten hebben gedaan, loonkostensubsidie konden inzetten in plaats van loondispensatie. Ook was het bij ons niet mogelijk de doelgroep te verbreden. Op deze wijze konden we het instrument in pure vorm testen"

Positie van het instrument bij einde pilot

Aan de gemeenten is in de laatste belronde de vraag gesteld of de positie van het instrument in de loop van de pilot is veranderd. De antwoorden zijn bijna evenredig verdeeld: 52% van de pilot-gemeenten heeft de positie niet veranderd, 42% wel. De respondenten geven vooral aan dat het instrument inmiddels een regulier onderdeel van de re-integratiedienstverlening is geworden. Anderen zijn juist gestopt met het instrument of hebben het even op een laag pitje gezet. Onderstaande tabel laat de positie van het instrument bij einde van de pilot zien.

Tabel 3.4 Positie van het instrument bij einde van de pilot (N=32)

	Bij einde
Het is het voornaamste instrument om mensen mee naar werk te begeleiden.	9%
Het is voor een bepaalde doelgroep het voornaamste instrument.	6%
Het is één van de instrumenten die we kunnen inzetten. Per klant wordt de inzet van instrumenten beoordeeld.	56%
Anders	28%
Totaal	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum 1 november 2012. Panteia/ Research voor Beleid, 2012

Uit de vergelijking van beide tabellen blijkt dat het percentage gemeenten dat het instrument voor een bepaalde doelgroep inzet, is afgenomen. Uit de toelichtingen komt naar voren dat een groot deel van deze gemeenten het instrument nu als één van de instrumenten inzet. Zij beschouwen dit, met het oog op de toekomst, als realistischer. Loondispensatie wordt ook dan naast andere instrumenten, zoals loonkostensubsidie en werken met behoud van uitkering, ingezet. Er valt nu een grotere groep gemeenten onder de categorie 'anders'. Een deel van deze gemeenten zit nog in de transitie van loondispensatie aanbieden voor één doelgroep naar loondispensatie als één van de instrumenten inzetten en een ander helft heeft besloten het instrument niet meer in te zetten.

Gemeente aan het woord
"Het effect van het instrument is minder groot gebleken dan verwacht was. Het opende niet de deur bij de werkgevers waar wel enigszins op gerekend was. Ook bleek het voor de cliënt niet begrijpelijk."

3.2 Patronen in de opzet van de organisatie

In de opzet van de pilot zien we twee verschillende strategieën, die samenhangen met de visie op en de positie van het instrument loondispensatie. Iedere strategie kent zijn voor- en nadelen.

1) De pilot wordt opgetuigd als apart project

Hiermee krijgt loondispensatie de status van een aparte voorziening die inhoudelijk en organisatorisch verschilt van het reguliere re-integratieproces. Deelnemers van de pilot komen hierbij terecht in een apart 'project' loondispensatie, waaraan een projectorganisatie met (deels) vrijgestelde medewerkers verbonden is.

Het opzetten van de pilot als apart project en daarmee de speciale inzet van medewerkers kent als **voordeel** dat de medewerkers zich sneller kunnen inzetten voor de pilot, waardoor de pilot eerder op gang komt en sneller resultaten laat zien. Op de lange termijn schuilt er ook een **risico** in deze aanpak, omdat de kennis wordt gebundeld bij een beperkt aantal personen. Hoewel wisseling van medewerkers altijd voor knelpunten zorgt, is deze groter bij gemeenten die de pilot als apart project hebben opgetuigd. Wanneer de groep medewerkers de organisatie verlaten, kan dat leiden tot verlies van kennis en expertise.

2) De pilot wordt geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod

Gemeenten die de pilot integreren in het bestaande re-integratieaanbod, zien het instrument als één van de mogelijke instrumenten. Het opdoen van ervaring en de betrokkenheid bij toekomstige ontwikkelingen zijn voor deze gemeenten vaak de belangrijkste motieven om deel te nemen aan de pilot. Deelname aan de pilot vindt hier plaats via het reguliere proces, in overleg tussen klant en klantmanager. Er is daarom vaak sprake van een groot team, dat daarnaast nog een breder takenpakket heeft.

De pilot integreren in het bestaande re-integratieaanbod heeft ook zowel voor- en nadelen. Omdat het voor medewerkers vaak een onderdeel vormt van een breder takenpakket, is er het **risico** dat medewerkers opgeslokt worden door hun reguliere taken. Het gevaar hiervan is dat de uitvoering van de pilot niet goed van de grond komt. Hierdoor halen gemeenten vaak niet het maximaal haalbare uit de pilot: zo worden er bijvoorbeeld weinig klanten geselecteerd of werkgevers benaderd. Het instrument heeft hierdoor minder kans om zich te bewijzen. Als de medewerkers in een dergelijke opzet wel voldoende tijd kunnen besteden aan het uitvoeren van de pilot, heeft deze opzet juist **voordelen**. De pilot komt dan eerder van de grond en vindt de inbedding in de organisatie sneller plaats. De meeste medewerkers zijn al bekend met het instrument en gewend ermee te werken. Werkprocessen zijn meestal al uitgewerkt en er hoeft minder informatie-overdracht plaats te vinden.

Succesfactor: van apart project naar regulier onderdeel

Enkele gemeenten kiezen er eerst voor de pilot als apart project op te tuigen en dit gaandeweg de pilot te integreren in het bestaande re-integratie aanbod. Hiermee worden de voordelen van beide opzetten extra benut en de nadelen zoveel mogelijk beperkt. Bij aanvang is het voordeel dat de medewerkers meer gefocust zijn op het instrument loondispensatie en knelpunten sneller komen boven drijven en kunnen worden aangepakt. Als de 'kinderziektes' eenmaal zijn verdwenen, kan de pilot ook worden uitgevoerd door de rest van de organisatie. Dit maakt de stap naar een eventuele structurele inbedding in een volgende fase weer kleiner.

3.3 Samenwerkingspartners

Zowel de gemeenten die ervoor kiezen de pilot te integreren in het bestaande re-integratie-aanbod als de gemeenten die de pilot als apart project optuigen, kunnen kiezen voor een klein of groot samenwerkingsverband. In de pilot zien we dat, wanneer gemeenten samenwerken met andere partijen, er onderdelen van het instrument zijn waarbij specifieke partijen in beeld komen. Dit is in tabel 3.5 weergegeven.

Tabel 3.5 Mogelijke samenwerkingspartners bij uitvoering pilot

Processtap	*Andere gemeente*	*SW-bedrijf*	*Re-integratie-bedrijf*	*UWV*	*Aanbieder loonwaarde-methodiek*	*Werkgevers Servicepunt*	*Jobcoach-organisatie*
Uitvoeren toegangstoets en loonwaar-debepaling		X		X	X		
Voorbereiden-de trajecten		X	X				
Werkgevers-benadering	X	X	X	X		X	
Begeleiding op de werkplek		X	X				X

Bron: Panteia/Research voor Beleid, 2013

Een beperkt aantal gemeenten voert de pilot uit zonder samenwerking. Dit zijn meestal gemeenten waar de werkgeversbenadering al verder is uitgewerkt en goed werkt.

Mate van samenwerking en regie
Of gemeenten al langer samenwerken met andere organisaties of niet, het is hoe dan ook belangrijk dat er keuzes worden gemaakt in de rol en taken die elke deelnemende samenwerkingspartner inneemt in de pilot. Op hoofdlijnen zijn er drie vormen van samenwerking te benoemen.

1) Gemeente heeft de regie en voert de pilot grotendeels zelf uit.
Een aantal gemeenten koos er bewust voor de pilot ‘klein’ aan te pakken, en de taken te beleggen bij een klein team aan samenwerkingspartners.

2) De gemeente heeft de regie, en voert de pilot uit in samenwerking met andere partijen.
Ook hier kunnen gemeenten ervoor kiezen de pilot ‘klein’ aan te pakken, door alleen op specifieke onderdelen samen te werken en met zo weinig mogelijk partijen. Andere gemeenten kiezen juist voor een samenwerkingsverband met een groot aantal partijen. Zij willen bijvoorbeeld geleidelijk naar een regionaal samenwerkingsverband groeien.

3) *Regie en uitvoering worden uitbesteed.*
In dit scenario wordt de regie doorgaans uitbesteed aan het SW-bedrijf. Het SW-bedrijf krijgt het mandaat om (namens een aantal gemeenten) het instrument loondispensatie te begeleiden en uit te voeren. Hierdoor is een regionale samenwerking tussen gemeenten mogelijk, met een onafhankelijke partner (SW-bedrijf) als regisseur.

Deze drie samenwerkingsvormen zijn als volgt over de pilotgemeenten verdeeld:

Tabel 3.6 Regie bij samenwerking

	Aantal	*Percentage*
1. Gemeente heeft regie en grootste deel uitvoering in eigen hand	13	41%
2. Gemeente heeft regie, uitvoering belegd bij samenwerkingspartners	12	38%
3. Regie en uitvoering in handen van SW-bedrijf	7	22%
Totaal	**32**	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Aangevuld met informatie uit casestudies. Panteia/ Research voor Beleid, 2012.

In een belangrijk deel van de gemeenten is samenwerking vanzelfsprekend omdat zij vooraf aan de pilot al samenwerkten in vergelijkbare re-integratietrajecten. Deze gemeenten weten al duidelijk waar ieders expertise ligt en op welke manier zij daarvan gebruik kunnen maken.

Gemeente aan het woord
"Het sw-bedrijf was al bezig voor de gemeenten re-integratie-instrumenten uit te voeren. Loondispensatie was een nieuw instrument voor die gemeenten. De pilot is dan ook gezamenlijk stevig opgetuigd."

Voor enkele gemeenten was juist de behoefte om te experimenteren in de samenwerking met andere organisaties een extra aanleiding om deel te nemen aan de pilot. Er zijn enkele gemeenten die pas gaandeweg de pilot samenwerking hebben gezocht, om zo de pilot effectiever te kunnen uitvoeren.

Succesfactor: aansluiten op bestaande mogelijkheden
Er is niet één van de genoemde structuren van samenwerking 'het beste' te noemen. Toch blijkt dat een belangrijke succesfactor is om de samenwerking te laten aansluiten op bestaande beleidsregels, samenwerkingsverbanden en organisatorische randvoorwaarden. Gemeenten die de pilot (mede) inzetten om de samenwerkingsverbanden te versterken, lopen het **risico** op vertraging in de uitvoering van de pilot omdat er een fase van kennismaking en afstemming aan voorafgaat. Daarnaast kost het opzetten van een nieuwe samenwerkingsstructuur veel tijd. Dit speelt met name als er veel organisaties bij worden betrokken. Daarnaast geldt voor alle samenwerkingsstructuren dat een goede communicatie, zowel vooraf als tijdens de samenwerking van groot belang is voor het slagen van de samenwerking. Duidelijkheid en overeenstemming in de taken, rollen en communicatielijnen van samenwerkingspartners voorkomt problemen tijdens en na afloop van het samenwerkingsproces.

Projectleiding
We zien ook verschillende manieren waarop gemeenten de projectleiding hebben vormgegeven. Deze keuze hoeft overigens geen verband te houden met gemaakte keuze in de mate van samenwerking.

1) Aansturing van de pilot vanuit beleid.
Dit kan zowel een interne projectleider zijn vanuit de gemeente of het SW-bedrijf als een externe projectleider vanuit een adviesbureau. Bij een externe projectleider is het extra van belang dat deze voldoende overtuigingskracht bezit.

2) Aansturing vanuit de uitvoering.

In enkele gemeenten heeft er gaandeweg de pilot een verschuiving plaatsgevonden in de projectleiding. Op het moment dat de pilot uit de 'opstartfase' was, is de projectleiding in deze gemeenten van het beleidsniveau overgedragen naar het uitvoeringsniveau. Voor één gemeente geldt dat ze bij aanvang van de pilot al de keuze hadden gemaakt om het project alleen te leiden vanuit uitvoeringsniveau.

3) Combinatie van aansturing vanuit beleid en uitvoering.

Tot slot zijn er gemeenten die hebben gekozen voor gedeelde projectleiding. Zo hebben enkele gemeenten naast de projectleider vanuit het beleid een zogenaamde 'schaduwprojectleider' die de formele projectleider bijstaat met de feitelijke uitvoering van de pilot. De projectleider kan zo terugvallen op een mede-probleemeigenaar op uitvoeringsniveau, die korte lijnen heeft met de feitelijke uitvoerders van de pilot. Andere gemeenten hebben voor een meer gestructureerde rol- en taakverdeling gekozen door stuurgroepen en projectgroepen te vormen waar alle samenwerkingspartners en niveaus (bestuur, beleid en uitvoering) in zijn vertegenwoordigd.

Gemeente aan het woord

"Er is gekozen voor een gestructureerde opzet. Dit is mede te verklaren door de wens de samenwerking tussen gemeente, UWV en SW-bedrijf op te zetten en te verstevigen. De structuur was als volgt: stuurgroep, beleidsgroep, projectgroep. In de stuurgroep zaten de directies van de drie organisaties. In de beleidsgroep projectleiders en in de projectgroep de uitvoerders."

Succesfactor: voldoende actieruimte voor projectleider

Op welke manier de projectleiding ook wordt ingericht in een gemeente, het is van belang dat de projectleider voldoende bewegingsruimte en mandaat krijgt om beslissingen te mogen nemen. In veel gemeenten moet elke beslissing op beleidsniveau met het bestuurlijk niveau afgestemd worden. Tevens speelt de positie van de projectleider ook een rol bij het slagen van de pilot. Wanneer de projectleider een positie bekleedt met enig gewicht binnen de organisatie en/of directe toegang heeft tot het bestuursniveau, is dat een succesfactor. Tot slot is het van belang dat de projectleider voldoende daadkracht heeft om naar aanleiding van gelokaliseerde knelpunten de organisatie ook daadwerkelijk te veranderen.

Belang van communicatie

Er zijn zowel gemeenten die de samenwerking met andere organisaties als positief ervaren, als gemeenten die niet enthousiast zijn over de samenwerking. De waardering van de samenwerking heeft met name te maken met het verloop van de communicatie.

Gemeente aan het woord

"Gaandeweg de pilot hebben we samenwerking gezocht met het SW-bedrijf, een re-integratiebedrijf en een uitzendbureau. Deze samenwerking verliep zeer succesvol. Door samen om tafel te zitten kwamen we er al snel uit. Een onbedoeld effect van de pilot is dat we elkaar nu beter kennen en we weten wat we aan elkaar hebben."

3.4 Plan van Aanpak

Twee werkwijzen
Gemeenten in de pilot verschillen sterk van elkaar in de wijze waarop ze hun uitvoeringsstrategie op voorhand expliciet hebben gemaakt in een Plan van Aanpak. Ook hierin zijn globaal twee werkwijzen te onderscheiden, die zowel voor- als nadelen hebben.

1) Meteen aan de slag
Er zijn gemeenten die meteen aan de slag zijn gegaan. Zij hebben hooguit een korte startnotitie geschreven waarin ze bijvoorbeeld het einddoel presenteren en de strategie kort toelichten. Deze gemeenten hebben ervoor gekozen ‘hands on’ te beginnen en de pilot tijdens het uitvoeringsproces bij te sturen. Een **voordeel** van deze aanpak is dat de pilot bij deze gemeenten meteen voortvarend liep, zonder veel vertraging. Een onuitgewerkt plan van aanpak heeft echter het **risico** van verschillen in interpretatie tussen beleid en uitvoering. Met name wanneer er onderling weinig afstemming is en onvoldoende communicatie over individuele opvattingen. Dit kan vervolgens leiden tot vertraging in de pilot.

2) Uitgebreid projectplan
Andere gemeenten hebben er juist voor gekozen een uitgebreid en onderbouwd projectplan te schrijven, waarin alle processtappen al zijn uitgewerkt. Een goed uitgewerkt plan van aanpak heeft belangrijke **voordelen**. Door vooraf goed na te denken over de organisatie van de pilot kan voorkomen worden dat er later in het proces vertragingen ontstaan. Het **risico** is dat deze gemeenten zich verliezen in details en zich teveel focussen op één van de processtappen. Zij starten daarom soms pas maanden later met de daadwerkelijke uitvoering.

Gemeente aan het woord
“Bij ons heeft het project lang op de ontwerptafel gelegen. Gevolg is dat de klantmanagers van de gemeente en het SW-bedrijf heel lang weinig kennis hadden van het instrument. Loondispensatie werd daardoor nog maar weinig in overweging genomen.”

Voor gemeenten die een strak projectplan volgen, bestaat tevens het risico dat het onvoldoende flexibiliteit biedt om nieuwe initiatieven te kunnen ontwikkelen. Beleidskaders dienen dan ook voldoende ruimte te bieden om –wanneer de omstandigheden daarnaar vragen- wijzigingen in aan te brengen.

Belang van communicatie
Voor welke opzet van een Plan van Aanpak gemeenten ook kiezen, in alle keuzes geldt dat een goede communicatie van beleid naar uitvoering een cruciale factor is voor het slagen van de pilot. Gemeenten die op projectniveau zowel het beleid als de uitvoering betrekken, ervaren dit als positief. Hierdoor ontstaat een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en blijven beslissingen niet hangen op beleidsniveau omdat ze op uitvoeringsniveau niet worden gedragen, niet uitvoerbaar blijken of niet zijn gecommuniceerd. Ook is de uitvoering in deze gemeenten vaak beter geïnformeerd. Alle beslissingen over de inrichting van de pilot zijn vanaf het begin met hen gecommuniceerd.
Gemeenten waarbij alleen het beleidsniveau in de projectorganisatie deelneemt, dienen de beslissingen snel en accuraat richting uitvoering te communiceren. Bij gemeenten waar dit niet gebeurt, kan er grote vertraging ontstaan omdat de uitvoerders onvoldoende op de hoogte zijn van de pilot loondispensatie en, daarnaast, de visie op het instrument en het plan van aanpak.

Hieronder een citaat van een gemeente waarbij letterlijk en figuurlijk sprake is van een grote afstand tussen beleid en uitvoering:

Gemeente aan het woord
"Wij hebben het klantmanagement uitbesteed aan een grotere gemeente en daar leeft loondispensatie niet echt. Dat is voor de uitvoering van de pilot een bottleneck."

3.5 Externe factoren

Behalve strategische, beleidsmatige, bestuurlijke en organisatorische keuzes spelen ook externe factoren een rol die het verloop van de pilot beïnvloeden. De belangrijkste externe factoren zijn enerzijds de discussies over de wetsvoorstellen (Wet Werken naar Vermogen en Participatiewet) en anderzijds de (aangekondigde) bezuinigingen.

Veranderingen binnen de Wet Werken naar Vermogen
Tussen januari 2012 en eind april 2012 waren gemeenten volop bezig zich voor te bereiden op de geplande invoering van de Wet Werken naar Vermogen (WWnV), die per 1 januari 2013 van kracht zou worden. Loondispensatie speelde in dit wetsontwerp een prominente rol. Deze toekomstige gebeurtenis heeft ertoe geleid dat gemeenten zich extra inspanden om van de pilot loondispensatie een succes te maken. Ook heeft het daardoor op bestuurlijk niveau vaak meer prioriteit gekregen. Dat is één van de verklaringen voor de toename van het aantal plaatsingen in deze periode. Dit heeft een positief effect gehad op de uitvoering van de pilot.

Het omgekeerde was het geval toen na de val van het Kabinet in mei 2012 onduidelijk was wat er met de WWnV zou gebeuren. De inwerkingtreding is in elk geval uitgesteld en later bleek dat de wet niet meer in exact dezelfde opzet zou terugkeren. In deze periode zijn gemeenten duidelijk minder actief bezig geweest met de pilot loondispensatie.

(Aangekondigde) bezuinigingen
De gemeenten krijgen steeds meer te maken met bezuinigingen. Zij moeten hierdoor keuzes maken in het door hen aan te bieden re-integratie-instrumentarium. Dit heeft ertoe geleid dat sommige gemeenten minder capaciteit beschikbaar stellen voor de pilot en medewerkers hierdoor minder tijd kunnen besteden aan bijvoorbeeld de doelgroepselectie of de werkgeversbenadering.

3.6 Effecten voorbereidingen op de pilot

Diversiteit in opzet en organisatie
Voor de meeste gemeenten betekende deelname aan de pilot niet simpelweg het toevoegen van een nieuw re-integratie-instrument aan het bestaande aanbod. De implementatie van het instrument stelt gemeenten voor allerlei strategische en beleidsmatige keuzes en – soms onverwachte – ontwikkelingen in de uitvoering. Mede omdat iedere gemeenten een andere uitgangspositie en visie op het instrument heeft, is er tussen gemeenten in de pilot een diversiteit aan keuzes gemaakt.

We hebben kunnen zien dat er onder andere de volgende keuzes zijn gemaakt:

- Wat wordt de status van het instrument binnen het huidige aanbod?
- Gaan we wel of niet samenwerken? Met wie? Welke rol/taken hebben de samenwerkingspartners?
- Wie wordt de projectleider?
- Hoe communiceren we het beleidsplan naar het uitvoeringsniveau?

Hierin hebben we het alleen nog over organisatorische keuzes en nog niet over keuzes die meer met de directe uitvoering te maken hebben, zoals de manier van klanten werven en de werkgeversbenadering. Er is dus met recht sprake van een *pilot,* waarin werkwijzen zijn uitgetest. Deze diversiteit leidt ook tot een diversiteit in resultaten.

Lang stilstaan bij plan van aanpak

Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen de hierboven gestelde vragen direct bij aanvang te beantwoorden en weer te geven in een plan van aanpak. Sommige gemeenten hebben dit zeer gedetailleerd gedaan, voordat zij daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan. Deze gemeenten zijn vaak ‘blijven hangen’ in het organiseren van de pilotomgeving en zijn pas later in de pilot daadwerkelijk op gang gekomen.

Veranderingen in visie en opzet

In het voorgaande hoofdstuk hebben we gezien welke wijzigingen zich in de loop van de pilot hebben voorgedaan in de visie die gemeenten op het instrument loondispensatie hebben en de positie die het instrument inneemt. Hieruit kunnen we concluderen dat de meeste gemeenten bij aanvang van de pilot positief tegenover het instrument stonden. Deze visie komt voornamelijk voort uit nieuwsgierigheid naar en hoopvolle verwachtingen van het nieuwe instrument als mogelijkheid om mensen met een arbeidsbeperking te re-integreren. Aan het eind van de pilot blijkt deze visie van gemeenten minder positief uit te vallen. De belangrijkste oorzaak voor deze veranderende visie, en uiteindelijk ook de positie van het instrument, is het voortschrijdende inzicht dat de praktijk veel lastiger is dan dat het vooraf op papier is uitgetekend. Er zijn dan ook gemeenten die, mede door de externe factoren zoals de discussie rondom de WWnW en (aangekondigde) bezuinigingen, al voor het officiële einde de pilot hebben stopgezet.

Toch zijn er – in verhouding – weinig gemeenten sceptisch over het instrument loondispensatie. Gemeenten zijn vooral neutraal. Dit komt voornamelijk doordat de meeste gemeenten het idee achter het instrument loondispensatie, werken naar vermogen, nog steeds onderschrijven. Dit geeft aan dat gemeenten het instrument zelf de moeite waard vinden, maar dat de inbedding ervan lastig is en tijd kost. Hierbij speelt mee dat door de veranderende context het instrument niet altijd goed kan worden ingezet.

Deel II: Proces en uitvoering

4 Stap 1: Doelgroepselectie

Proces van de klant

Stap 1

Doelgroepselectie

Rol van de gemeente

Doelgroepselectie

Voorlichting over het instrument

De eerste stap in de pilot is een goede doelgroepselectie. Om deze selectie te maken is de toegangstoets ontwikkeld. De toegangstoets is door gemeenten op verschillende wijze en op verschillende momenten uitgevoerd.

In de eerste paragraaf is de beoogde doelgroep van de pilot beschreven. Vervolgens beschrijft paragraaf 4.2 het gebruik van de toegangstoets en bespreekt paragraaf 4.3 de meerwaarde van de toegangstoets. Vervolgens gaat paragraaf 4.4 in op de doelgroep die gemeenten voor de pilot hebben geselecteerd. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de effecten die de doelgroepselectie en de samenstelling van de doelgroep hebben gehad op de resultaten in de pilot.

4.1 Doelgroep en selectie-instrument

Doelgroepdefinitie

De eerste stap in de pilot is een goede doelgroepselectie. Tot de doelgroep van de pilot behoren:

- personen van 23 jaar en ouder met een WWB- of WIJ-uitkering, die een Wsw-indicatie hebben en op de Wsw-wachtlijst staan (of gedurende de pilot komen).
- personen van 23 jaar en ouder met een WWB- of WIJ-uitkering, van wie de toegangstoets heeft uitgewezen dat sprake is van een arbeidsbeperking. Dit is het geval als iemand vanwege een lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperking minstens 20%, maar minder dan 100% van het wettelijk minimumloon kan verdienen.

Klanten met een Wsw-indicatie behoren automatisch tot de doelgroep. Bij klanten met een WWB- of WIJ-uitkering dient achterhaald te worden of er sprake is van een arbeidsbeperking en of de klant meer dan 20%, maar minder dan 100% van het WML kan verdienen. Om deze selectie te maken is de toegangstoets ontwikkeld.

De toegangstoets – verschillende versies

Hoewel we in de pilot spreken van dé toegangstoets, zijn er in de praktijk verschillende versies. De oorspronkelijke toegangstoets van TNO heeft de vorm van een 'oranje boekje' met een uitgebreide vragenlijst. Ook is er een stroomschema die als 'quick scan' gehanteerd kan worden. In de pilot zien we zowel gemeenten die het boekje én de annex gebruiken als gemeenten die de selectie op basis van alleen het stroomschema uitvoeren. Daarnaast zijn er gemeenten die niet de toegangstoets van TNO, maar de beslisboom van het CVS als toegangstoets hanteren.

Afgenomen toegangstoetsen en uitkomsten

Op 1 maart 2013 zijn in het CVS bij 3.697 klanten gegevens ingevoerd. Tabel 4.1 geeft weer welk deel hiervan een Wsw-indicatie heeft en direct tot de doelgroep behoort, en voor welk deel een toegangstoets is afgenomen.

Tabel 4.1 Aantal toegangstoetsen

	Aantallen	*Percentages*
Wsw-ers	489	13%
Selectie met toegangstoets	2.394	65%
Toegangstoets niet geregistreerd	814	22%
Totaal	**3.697**	**100%**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Een klein deel van de klanten (13%) behoort direct tot de pilot doordat ze een wsw-indicatie hebben. Van ongeveer een kwart van de klanten (22%) is niet bekend welke doelgroepselectie heeft plaatsgevonden. Dit kan er op wijzen dat er geen toegangstoets is uitgevoerd of dat de gemeenten de uitkomsten van de toegangstoets niet hebben geregistreerd in het CVS. Van de overige groep klanten (65%) is bekend dat zij een toegangstoets hebben doorlopen. Onderstaande tabel laat de uitkomsten van deze toegangstoetsen zien.

Tabel 4.2 Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

	Aantallen	*Percentages*
Doelgroep	2.000	84%
Geen doelgroep: bovengrens	112	5%
Geen doelgroep: ondergrens	222	9%
Geen doelgroep: geen beperking	60	3%
Totaal	**2.394**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia, 2013

Verreweg de meerderheid (84%) van de klanten die de toegangstoets doorloopt, behoort tot de doelgroep. Het grootste gedeelte van de klanten die niet tot de doelgroep behoren, valt uit omdat op grond van de toegangstoets niet verwacht wordt dat zij 20% van het WML kunnen verdienen, 5% van de klanten behoren na de toegangstoets niet tot de doelgroep omdat zij ondanks hun beperking in staat worden geacht minimaal 100% van het minimumloon te verdienen. Voor 9% van de klanten geldt dat zij naar verwachting onvoldoende verdiencapaciteit hebben om aan de pilot mee te doen. Ruim de helft van deze groep (125 van de 222 deelnemers) is overigens afkomstig uit één pilotgemeente.

4.2 Gebruik van de toegangstoets

In de pilot hebben de gemeenten de ruimte genomen om de toegangstoets op eigen wijze uit te voeren. Behalve dat gemeenten verschillende versies gebruiken van de toegangstoets, is er onderscheid te zien in het moment waarop de toegangstoets wordt afgenomen, de intensiteit waarmee dit gebeurt en wie de toegangstoets afneemt. Daarnaast hebben veel gemeenten op basis van voortschrijdend inzicht en de nieuwe ontwikkelingen rondom de WWnV de doelgroepselectie tussentijds aangepast.

Moment van toetsing

De meerderheid van de pilot-gemeenten heeft gebruik gemaakt van de toegangstoets. We zien dat er twee strategieën zijn om de toegangstoets uit te voeren: als preselectie of formele start van de pilot.

Preselectie
De gemeenten die de toets als preselectie gebruiken, nemen de toets bij een grote groep klanten af en maken een ruwe schifting in het klantenbestand. Voor een meer definitieve selectie wordt de toegangstoets gecombineerd met andere instrumenten, zoals loonwaarde-assessments. Een preselectie heeft als voordeel dat de gemeente op deze manier meer inzicht krijgt in het eigen klantenbestand en wordt daarom ook met name ingezet door de gemeenten die een deel van hun klanten niet of nauwelijks in beeld hebben. Deze gemeenten moeten de voor hen onbekende groep eerst leren kennen voordat ze een gedegen selectie kunnen maken.

Definitieve selectie
De gemeenten die hun klantenbestand beter in zicht hebben, laten medewerkers (klantmanagers, consulenten bij het SW-bedrijf of re-integratiebedrijf) eerst klanten selecteren en nemen daarna een toegangstoets af als definitief selectie-instrument. Dit hoeft niet altijd direct na de selectie te zijn. Er zijn gemeenten die de klanten eerst op een traject zetten en de toegangstoets afnemen wanneer er meer duidelijkheid is over de beperkingen, vaardigheden en motivaties van de klanten. Deze werkwijze heeft twee voordelen. Er is een relatief korte selectiefase. Bovendien is de toegangstoets beter in te vullen en geeft de toets ook meer informatie, wanneer de gemeente de klant beter kent. Hoewel hier het risico bestaat dat de doelgroep van loondispensatie in werkelijkheid groter is, is de kans op het selecteren van deelnemers die snel uitvallen kleiner.

Wie neemt de toets af
De ene helft van de gemeenten kiest ervoor de toegangstoets zelf uit te voeren, de andere helft besteedt het uit aan het SW-bedrijf, het UWV of een re-integratiebedrijf. Het gebruik van de uitgebreide vragenlijst of de verkorte versie heeft enerzijds verband met degene die de toegangstoets uitvoert en anderzijds met het inzicht in het klantenbestand. De klantmanagers van de gemeenten hebben veelal inzicht in hun klantenbestand en blijken eerder de verkorte versies van de toegangstoets inzetten om hun klanten tot de doelgroep te rekenen. Hebben zij het inzicht niet, dan wordt de uitgebreide vragenlijst toegepast.

Iemand op afstand, zoals het SW-bedrijf, UWV of een collega-klantmanager maakt veelal gebruik van de uitgebreide vragenlijst om in te schatten of de klant die tegenover hem zit tot de doelgroep behoort. Sommige organisaties gebruiken echter hun eigen methodieken om de klanten te diagnosticeren en kijken aan de hand van de beslisboom of de klant tot de doelgroep behoort.

Succesfactor: definieer de doelgroep vooraf
Een succesfactor blijkt te zijn als gemeenten de beoogde doelgroep voorafgaand aan de toegangstoets al vrij precies te definiëren. Hierdoor is er al vooraf duidelijkheid over het gebruik van de toegangstoets, zoals het toepassen van een strikte of ruime definitie van arbeidsbeperking. Dit zorgt er bovendien voor dat de selectiefase sneller wordt doorlopen, omdat belangrijke beslissingen dan al zijn genomen. Dit geldt niet alleen voor gemeenten die samenwerken met andere organisaties. Ook bij gemeenten die de toegangstoets intern uitvoeren is het goed dat het beleid- en uitvoeringsniveau dezelfde verwachtingen hebben en dat ook klantmanagers een uniforme werkwijze hanteren.

Intensiviteit van toetsing
De toegangstoets neemt niet in elke gemeente een even prominente plaats in. Sommige gemeenten ervaren de toegangstoets als een belangrijk onderdeel van de pilot en willen precies weten hoe de toegangstoets werkt. Zij zijn lang blijven 'hangen' in de selectiefase. Andere gemeenten hebben de toegangstoets ondergeschikt gemaakt aan de rest van de pilot en zijn sneller doorgegaan naar de volgende processtap.

In de loop van de pilot is de groep gemeenten die de toegangstoets niet meer uitvoert steeds groter geworden. Dit heeft verschillende redenen. Enkele gemeenten hebben ervoor gekozen bij aanvang van de pilot met een grote groep deelnemers te starten en gedurende de pilot niet meer deelnemers te selecteren. Ook de discussie rondom de WWnV heeft invloed gehad op de afname van het gebruik van de toegangstoets. Zo heeft het controversieel verklaren van de nieuwe wet en de onzekerheid bij gemeenten over het al dan niet doorlopen van loondispensatie, enkele gemeenten doen besluiten de pilot op een laag pitje te zetten. Ook het besluit om in het wetsvoorstel van de WWnV de doelgroep voor loondispensatie te verbreden, heeft invloed op het gebruik van de toegangstoets. Loondispensatie was binnen de WWnV bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperking *of om andere redenen* niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimum loon te verdienen. Omdat de toegangstoets een sterke focus op arbeidsbeperking heeft, vinden verschillende gemeenten de toets niet meer passen bij deze nieuwe definitie, waarbij er ook andere redenen kunnen zijn om tot de doelgroep te behoren. Hetzelfde geldt voor gemeenten die op basis van voortschrijdend inzicht hebben bepaald de doelgroep breder te trekken dan de toegangstoets beoogt.

4.3 Kwaliteit van de toegangstoets

Validiteit
Een valide instrument geeft gemiddeld juiste uitkomsten. De toegangstoets is bedoeld om te meten in hoeverre een persoon tot de doelgroep van de pilot loondispensatie hoort. Wanneer klanten na het afnemen van de toegangstoets tot de doelgroep behoren, dient hun loonwaarde tussen de 20% en 99% te zijn. Van de 2.000 deelnemers die door middel van de toegangstoets als deelnemer van de pilot zijn geselecteerd, is bij 319 deelnemers een loonwaardemeting afgenomen.

Tabel 4.3 Loonwaarde van klanten die na toegangstoets tot de doelgroep behoren

Loonwaarde	*Aantal*	*procenten*
0 t/m 19	0	0%
20 t/m 39	70	22%
40 t/m 59	139	44%
60 t/m 79	78	24%
80 t/m 99	32	10%
Totaal	**319**	**100%**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

De tabel laat zien dat voor alle 319 deelnemers bekend is dat een loonwaarde hebben van 20 tot 99%. Daarmee zijn deze deelnemers terecht tot de doelgroep van de pilot gerekend.

Meerwaarde toegangstoets voor gemeenten
Voor gemeenten die weinig tot geen inzicht hebben in hun klantenbestand kan de uitgebreide versie van de toegangstoets een goed selectie-instrument zijn om een pre-selectie van de doelgroep te maken. De toegangstoets levert echter onvoldoende inzicht in wat een klant nodig heeft om voorbereid te worden op de arbeidsmarkt. Gemeenten zetten daarom, naast de toegangstoets, ook andere instrumenten in zoals een uitgebreid intakegesprek door een arbeidsdeskundige van het UWV, re-integratietrajecten of andere toetsten als de loonwaarde-assessment.

Gemeenten die zelf de pre-selectie uitvoeren en de toegangstoets inzetten als officieel startpunt zijn niet geheel tevreden. De toegangstoets focust volgens hen teveel op de beperkingen van de klant en ook zij vinden het jammer dat de toegangstoets niet meer informatie over de begeleiding van de klant geeft.

Gemeente aan het woord
"*Zoals de toegangstoets nu is opgezet, is hij volstrekt niet bruikbaar. In de toegangstoets moet iemand structureel een beperking hebben, terwijl er veel mensen zijn die wel een structurele afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maar geen beperking die structureel is. Wij zijn nu bezig een toets te ontwikkelen met andere selectiecriteria, die andere gemeenten straks wellicht ook kunnen overnemen. Wij vinden continuïteit bijvoorbeeld een belangrijk selectiecriterium. Deelnemers moeten lange tijd met een redelijk vaste inzet kunnen werken. We denken dat andere gemeenten deze toets ook kunnen overnemen.*"

Bovendien bestaan er verschillende versies van de toegangstoets en is de toets op verschillende manieren te interpreteren. Dit leidt niet alleen tot een grote variatie in doelgroepselectie (zoals we straks zullen zien), maar gaat ook ten koste van de betrouwbaarheid van de toegangstoets.

Succesfactor: inzicht in klantenbestand
De samenstelling van het klantenbestand is een belangrijk eerste uitgangspunt voor het afbakenen van de doelgroep. Wie zitten er eigenlijk in de bestanden en (hoe) worden zij op dit moment al bediend? Wat is de reden dat bepaalde groepen niet werken en voor welke groepen kan loondispensatie hiervoor een antwoord bieden? De mate waarin gemeenten reeds inzicht hebben in hun klantenbestand heeft gevolgen voor het gebruik van de toegangstoets. Dit inzicht bepaalt of gemeenten met een korte of uitgebreide versie werken en of de toets als selectie of als pre-selectiemiddel wordt ingezet. Deze keuzes beïnvloeden ook de duur van deze processtap.

4.4 Doelgroep van de pilot

Achtergrondkenmerken van de deelnemers
Op de peildatum van 1 maart 2013 waren er 2.499 deelnemers in de pilot loondispensatie. In het CVS zijn verschillende achtergrondkenmerken uitgevraagd om op deze wijze een beeld te krijgen van de deelnemers in de pilot. In bijlage 3 zijn tabellen opgenomen over het instromen met of zonder wsw-indicatie, uitkeringsduur, leeftijd, geslacht en type arbeidsbeperking. De gegevens laten zien dat het gros van de deelnemers instroomt zonder wsw-indicatie en al langere tijd een uitkering ontvangt. Daarnaast zijn de hogere leeftijdscategorieën het sterkst vertegenwoordigd en zijn er meer mannelijke dan vrouwelijke deelnemers. In het CVS is gevraagd naar de *belangrijkste* beperking. Van de deelnemers waarvan de belangrijkste beperking is geregi-

streerd, heeft ongeveer de helft een lichamelijke beperking. Nog eens een derde heeft een psychische beperking en één op de zes een psychosociale beperking. Het is hierbij belangrijk om te benadrukken dat het de *belangrijkste* beperking van de deelnemer betreft en er in de praktijk vaak meerdere problemen spelen of niet alle beperkingen zijn gediagnosticeerd. Dit kan ook het relatief lage aandeel deelnemers met een psychosociale beperking verklaren.

Uitvoerder aan het woord:
"De doelgroep die wij in de pilot hebben is vaak niet onder één noemer te vangen. Wat voor beperking heeft iemand die soms 10-15 jaar niet heeft gewerkt? Soms is vastgesteld dat iemand een psychische stoornis heeft, maar zijn er ook psychosociale belemmeringen. Andere cliënten zijn nooit gediagnosticeerd. Dan benoem je dat als psychosociale problematiek, terwijl het goed kan dat de cliënt ook een psychische stoornis heeft als je daarop zou laten testen."

Verschillen tussen gemeenten

Per gemeente zijn er grote verschillen in de geselecteerde doelgroep. Zo zijn er gemeenten die overwegend inzetten op deelnemers met een Wsw-indicatie en daarmee hun wachtlijst verkorten.

Gemeente aan het woord
"*Wij hebben ingezet op de cliënten van de wachtlijst met een indicatie Begeleid Werken. Deze doelgroep viel nu tussen wal en schip. Daarnaast sluit het instrument loondispensatie aan bij de indicaties die als richtlijn gelden voor Begeleid Werken."*

Gemeenten verschillen in omvang, ligging en beleidsverleden. Zo zijn er gemeenten die een forse en qua achtergrond complexe bijstandspopulatie hebben. Deze gemeenten hebben daardoor al meteen een relatief zware doelgroep in de pilot. Ook de gemeenten die de toegangstoets strikt interpreteren hebben een zwaardere doelgroep in de pilot. De gemeenten die de toegangstoets minder strikt of minimaal hebben ingezet, hanteren veelal een ruimere definitie van de doelgroep en hebben ook deelnemers in de pilot zonder beperkingen, maar met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook het beleidsverleden is een belangrijke factor. Er zijn gemeenten waarbij bijna alle uitkeringsgerechtigde klanten bij aanvang al deelnamen aan een traject: in principe zat er 'niemand op de bank'. Maar er zijn ook gemeenten die niet of nauwelijks ervaring hadden met het bemiddelen van de klanten uit de pilot.

Succesfactor: afbakening van de doelgroep afstemmen op context gemeente
In de pilot mocht het instrument loondispensatie voor een brede groep klanten ingezet worden en konden gemeenten hierin vervolgens zelf nadere keuzes maken. Elke gemeente heeft op basis van haar uitgangspositie andere keuzes gemaakt. Hierbij is de succesfactor om de afbakening van de doelgroep te laten aansluiten bij de gemeentelijke ervaring met re-integratie van deze doelgroep.

Verandering in doelgroepselectie

Veel gemeenten hebben hun doelgroep in de loop van de pilot bijgesteld. Enkele gemeenten hebben de doelgroep verbreed. Anderen hebben de doelgroep juist meer gespecificeerd. Gemeenten die hun doelgroep verbreden, geven daarvoor verschillende redenen:

- *Tegenvallende resultaten*. Veel gemeenten zijn van mening dat de zwaardere doelgroepen moeilijker zijn te plaatsen dan in eerste instantie gedacht. Voor sommige gemeenten is dit een reden de doelgroep iets op te rekken. Er zijn ook gemeenten die er voor kiezen de werkgeversbenadering anders in te steken.

- *Omslag in beleidskeuzes*. Veranderingen in visie op bestuurlijk niveau hebben in de pilot soms tot een verruiming van de doelgroep geleid, bijvoorbeeld doordat extra beperkende criteria werden losgelaten. Dit was onder andere het geval in een gemeente, waar de pilot eerst alleen voor gehuwden ingezet mocht worden, maar vanaf 2012 ook voor niet-gehuwde klanten.
- *Onvoldoende potentieel in het zittend bestand.* Enkele gemeenten hebben de doelgroep verruimd om meer massa te kunnen maken. Zo zijn er gemeenten die ook de nieuwe instroom in de Wwb hebben meegenomen, maar ook gemeenten die hun focus hebben verlegd naar het 'zittend bestand'.
- *Bewuste keuze*. Er zijn gemeenten die bij aanvang van de pilot met een kleine groep deelnemers zijn begonnen, maar de intentie hadden dit in de loop van de pilot uit te breiden. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om te ervaren hoe de pilot werkt. Later in de pilot is ook geëxperimenteerd met wat grotere groepen.

Ook zijn er gemeenten die de doelgroep juist strikter definiëren dan bij aanvang van de pilot. Deze gemeenten voegen een extra criterium aan de doelgroepselectie toe.
- *Toevoegen extra positief kenmerk*. Een aantal gemeenten vinden de motivatie van klanten van groot belang en selecteert alleen gemotiveerde deelnemers. Andere gemeenten zijn juist van mening dat motivatie te sturen is en hanteren andere selectiecriteria, zoals de continuïteit die een klant kan bieden.
- *Bezuinigingen*. De zwaardere doelgroepen hebben veelal langdurige, kostbare trajecten nodig. Een aantal gemeenten kiest door (aangekondigde) bezuinigingen liever voor een doelgroep die sneller naar werk te bemiddelen is.
- *Klanten in trajecten.* Ook zijn er gemeenten die zich alleen nog richten op klanten op participatieplaatsen of werkervaringsplaatsen, met de achterliggende reden dat de werkgever en de klant elkaar al kennen en de gunfactor hoog is.

Succesfactor: tussentijds bijstelling
Tijdens de uitvoering van de pilot zijn er bij gemeenten veel factoren geweest die invloed hadden op het verloop van de pilot, zoals verandering in de urgentie, stroeve samenwerkingsverbanden en plotselinge bezuinigingen. Voor een succesvolle uitvoering is het van belang om op een effectieve en efficiënte manier op deze factoren in te spelen. Ook het bijstellen van de doelgroepselectie, zoals het verbreden van de doelgroep op basis van opgedane ervaringen, is een succesfactor gebleken.

Risico van de bezuinigingen
Een risico van de bezuinigingen bij gemeenten is dat de beoogde doelgroep van de pilot tussen wal en schip raakt. Dit risico geldt met name voor gemeenten die hun focus verleggen naar een makkelijke doelgroep en streven naar 'quick wins'.

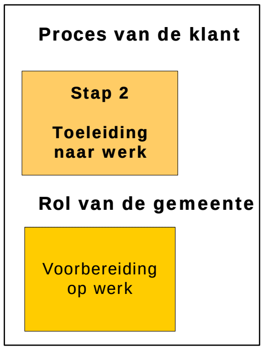
4.5 Effecten op resultaat pilot

Duur van selectiefase
Gemeenten die de toegangstoets hebben gebruikt als selectie-instrument, hebben veelal de gedetailleerde vragenlijst gebruikt en deze afgenomen onder een groot aantal klanten om vervolgens soms andere selectie-instrumenten in te zetten voor de definitieve selectie. Deze gemeenten zijn daardoor vrij lang in de selectiefase blijven 'hangen'. Hierdoor duurde het langer voordat de pilot op gang kwam en resultaten voortbracht.

Omvang van de groep deelnemers
De wijze waarop gemeenten de doelgroep selecteren, sorteert ook effect op het verloop van de pilot. Gemeenten die de doelgroepen vrij krap hebben gedefinieerd, merken dat ze te weinig volume in de pilot realiseren. Gemeenten die juist meteen met een ruime definitie van de doelgroep aan de slag zijn gegaan, steken relatief veel tijd in het selecteren en/of toetsen van deelnemers. Wel hebben ze meer deelnemers in de pilot.

Verschillen in doelgroep
De pilotgemeenten verschillen onderling sterk in de doelgroep die ze hebben geselecteerd. Deze variatie hangt enerzijds samen met de wijze van doelgroepselectie en anderzijds met de uitgangspositie van de gemeenten (omvang, ligging en beleidsverleden). Daarnaast zijn er gaandeweg verschuivingen te zien van een zwaardere naar een lichtere doelgroep. Dit heeft effect op de resultaten van de pilot, maar geeft ook het risico dat de beoogde – moeilijk plaatsbare - doelgroep van de pilot nu weer tussen wal en schip raakt. Overigens is het niet zo dat zwaardere doelgroep betekent dat er minder plaatsingen te realiseren zijn, maar wel dat ervaring met de doelgroep en de inzet in begeleiding, plaatsing en werkgeversbenadering belangrijke factoren zijn om het tot een succes te brengen.

5 Stap 2: Toeleiding naar werk



Als de klanten geselecteerd zijn voor de pilot loondispensatie, start voor hen de periode van de toeleiding naar werk. Deze periode tussen selectie en proefplaatsing kan een aantal weken tot maanden duren. Om uitval te reduceren en de klanten voor te bereiden op potentiële arbeidsplaatsen, kunnen gemeenten deze periode overbruggen met de inzet van re-integratieactiviteiten. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de voorbereiding op werk plaatsvindt en in hoeverre er sprake is van uitval vóór proefplaatsing.

In de eerste paragraaf beschrijven we hoe de voorbereiding op werk in de pilotgemeenten verloopt. Hierbij gaan we onder andere in op de type activiteiten die gemeenten aanbieden aan werknemers in deze tussenliggende periode en op de uitval in deze periode. In de tweede paragraaf besteden we aandacht aan de uitval van deelnemers in deze fase tussen selectie en proefplaatsing. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de effecten van deze processtap op de resultaten van de pilot.

5.1 Voorbereiding op werk

Re-integratie activiteiten

Aan de pilot gemeenten is gevraagd welke re-integratie activiteiten de gemeente ondernemen in de periode tussen de toegangstoets en de plaatsing op een arbeidsplek. In onderstaande tabel zijn de resultaten hiervan weergegeven.

Tabel 5.1 Activiteiten in voorbereidingsperiode op werk

	Aantal	*Percentage*
Diagnostisch onderzoek	22	69%
Training in werknemersvaardigheden	19	59%
Jobcoaching[1]	16	50%
Anders, namelijk…	15	47%
Scholing of stage	13	41%
Arbeidsmatige dagbesteding	9	28%
Geen activiteiten	2	6%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Bijna alle gemeenten zetten activiteiten in ter voorbereiding op werk. Slechts 6% van de gemeenten geeft aan geen activiteiten aan te bieden in deze periode. Gemeenten zetten diagnostisch onderzoek, training in werknemersvaardigheden en jobcoaching het meest in. Bij de cate-

[1] Jobcoaching kan eigenlijk alleen plaatsvinden in de vorm van begeleiding op een *werkplek* en niet voor begeleiding tijdens een *voorbereidend* traject. Gemeenten gebruiken echter wel de term jobcoach voor de voorbereidende begeleiding. Er is gekozen voor dit rapport aan te sluiten op deze door gemeenten gebruikte benaming.

gorie 'anders, namelijk...' geven de gemeenten zeer gevarieerde antwoorden. Onder andere trajecten bij het sw-bedrijf, psychologische begeleiding, werkstages of vrijwilligersactiviteiten.

In het CVS is ook naar de inzet van re-integratieactiviteiten gevraagd. Voor iets meer dan de helft (59%) van de 2.499 deelnemers is de inzet van re-integratietrajecten bekend.

Tabel 5.2 Aantal activiteiten gericht op toeleiding naar werk

Aantal trajecten	*Aantal*	*Percentage*
0 trajecten	192	8%
1 traject	550	22%
2 trajecten	283	11%
3 trajecten	455	18%
Onbekend	1.019	41%
Totaal	**2.499**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Van de 1.480 deelnemers van wie bekend is dat zij deelnemen aan een re-integratietraject, heeft verreweg de meerderheid aan een re-integratietraject deelgenomen. Voor iets meer dan een derde van de deelnemers geldt dat ze één traject hebben gevolgd.

Redenen om trajecten in te zetten

De argumenten waarmee gemeenten besluiten een deelnemer een traject aan te bieden in de periode tussen toegangstoets en proefplaatsing, verschillen per gemeente. Soms is deze periode belangrijk om te bekijken waar de mogelijkheden voor de klant liggen. Wanneer het al duidelijk is wat voor type werk past bij de klant of kan het traject ingezet worden om extra werknemersvaardigheden aan te leren. Een ander belangrijke reden om trajecten aan te bieden, is het vasthouden of vergroten van de motivatie van klanten.

Tot slot zijn er gemeenten of SW-bedrijven waarbij het de standaardprocedure is om trajecten in te zetten.

Uitvoerder aan het woord

"*We hebben intern nog wel de discussie gehad of we trajecten moesten aanbieden of niet. Wat is het doel van de pilot? Alleen werken met loondispensatie en kijken of het instrument werkt? Of mag je ook extra instrumenten inzetten om te zorgen dat het werkt? Wij hebben voor het laatste gekozen. En dat moest ook wel. Ik ken de arbeidsmarkt en de Wsw-doelgroep, en daar zit al een grote afstand tussen, maar voor de deelnemers die ik kreeg aangereikt was de afstand nog veel groter."*

Regie en wijze van inzet

Met name wanneer de regie en uitvoering van de pilot in handen ligt van het SW-bedrijf, worden vaker trajecten ingezet. Dit komt waarschijnlijk doordat de SW-bedrijven deze trajecten in huis kunnen uitvoeren. Een andere mogelijke verklaring is dat SW-bedrijven uit gewoonte eerder geneigd zijn trajecten in te zetten. Ook kan een financiële prikkel voor SW-bedrijven een rol spelen, wanneer zij per uitgevoerd traject een vergoeding ontvangen. Gemeenten die zelf de regie hebben, zijn eerder geneigd direct aan de slag te gaan met de werkgeversbenadering. Bij een samenwerking tussen gemeente en SW-bedrijf kunnen deze verschillende strategieën wel eens botsen.

Gemeente aan het woord
"Zij (SW-bedrijf) denken alleen maar in trajecten. Daar moeten ze eens van af. Je kunt ook zonder traject, of tijdens een traject al beginnen met de werkgeversbenadering. Uiteindelijk zijn we er samen uitgekomen. Zij bieden wel trajecten aan, maar niet langer dan 3 tot 6 maanden en ze proberen tijdens het traject al werkgevers te zoeken."

Daarnaast zijn er verschillende manieren om additionele re-integratiespanningen richting werk aan te bieden. De meeste gemeenten zetten losse trajecten op of plaatsen klanten op bestaande trajecten. Er zijn echter ook gemeenten die speciaal voor deze voorbereidende fase een eigen trainings- en diagnosecentrum hebben opgezet waar klanten intern trajecten doorlopen om ze beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt.

Gemeente aan het woord
"Het trainings- en diagnosecentrum maakt het mogelijk dat de jobhunter een veel beter beeld heeft van de klanten, omdat hij ze letterlijk aan het werk ziet. Hierdoor kan een betere match worden gemaakt. Dit is immers noodzakelijk om een goede relatie met de opdrachtgevers te behouden. Zij zijn immers klant en de klant is koning."

Een aantal gemeenten verbindt ook een assessment aan het traject richting werk. Het voordeel hiervan is dat er veel kennis over de klant wordt ontwikkeld en meer zicht is op plaatsingsmogelijkheden van de klant.

Gemeente aan het woord
'Gezien de uitval tijdens het traject beschermen we met de assessment niet alleen de deelnemer, maar ook de werkgever tegen veel gedoe als ziekmeldingen en onvoldoende werknemersvaardigheden.'

Succesfactor: specialisten inzetten voor specifieke groepen
Sommige doelgroepen vergen een specifieke behandeling. Meerdere gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat de groep deelnemers met een beperkt cognitief vermogen moeilijk naar werk te bemiddelen is, en dat het begeleiden van deze groep een vak apart is. Deze gemeenten zoeken dan voor dergelijke deelnemers samenwerking met specialisten. Dit vergroot de kans op succesvolle uitstroom.

Type deelnemers

De kosten van trajecten zijn vaak hoog (zie hoofdstuk 11). Gemeenten moeten dus zorgvuldig afwegen welke deelnemers een traject aangeboden krijgen. Op de vraag voor welk type deelnemers de inzet van re-integratieactiviteiten in de periode tussen toegangstoets en plaatsing op een arbeidsplek vaker nodig is, antwoorden veel gemeenten dat een re-integratieactiviteit voor alle type deelnemers kan gelden: het betreft maatwerk. De inzet van een traject is afhankelijk van de reguliere werkwijze, de capaciteiten van de deelnemer en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Verder blijkt uit een aantal reacties van gemeenten dat zij de resultaten van de toegangstoets en het diagnostisch onderzoek leidend laten zijn voor de keuzes in het verdere toeleidingstraject.

Enkele gemeenten kiezen ervoor om voor alle deelnemers trajecten in te zetten. Daarnaast zijn er gemeenten die alleen trajecten inzetten voor specifieke doelgroepen. Zo biedt een gemeente gericht trajecten aan voor deelnemers van de Wsw-wachtlijst, "*omdat zij soms al ja-*

ren thuis zitten." Een deel van de gemeenten zet extra in op klanten met multi-problematiek en/of omgevingsproblemen, omdat het wegnemen van deze problematiek vaak een voorwaarde is voor succesvolle, duurzame plaatsing.

Meerwaarde van inzet re-integratieactiviteiten
Als voordelen van dergelijke toeleidingstrajecten noemen de gemeenten naast de al genoemde pluspunten (voorbereiden op de arbeidsmarkt, klant leren kennen en vasthouden of vergroten van motivatie) dat klanten door het doorlopen van het traject beter accepteren dat zij een arbeidsbeperking hebben. Dit leidt doorgaans tot realistischere beroepswensen van de klanten.

Daarnaast blijft de klant hierdoor actief en versoepelt dit de overgang van de periode in de uitkering naar werken met loondispensatie. Zoals een klant die geen extra re-integratieactiviteiten heeft ontvangen, verwoordt:

Klant aan het woord
"Ik heb 2 jaar thuisgezeten. De overgang naar fulltime werken is dan zwaar. Het is fysiek inspannend, maar ook mentaal. Je wilt jezelf toch bewijzen ten opzichte van je collega's. Ik had hierbij graag meer ondersteuning willen hebben."

Volgens vrijwel alle gemeenten hebben de re-integratie-activiteiten dan ook een meerwaarde. Sterker nog, velen beschouwen het voor veel klanten als een onmisbare voorfase op weg naar een reguliere plaatsing.

Gemeente aan het woord
"Het heeft duidelijk meerwaarde. Door het voortraject is er zicht op de klant, waardoor de werkgever niet belast gaat worden met de problemen van de klant."

5.2 Uitval tussen selectie en proefplaatsing

Gemeenten hopen door de inzet van trajecten deelnemers zo goed mogelijk klaar te stomen voor de arbeidsmarkt en uitval na plaatsing te voorkomen. Voor klanten kan deze werkvoorbereidende fase soms behoorlijk pittig zijn. Omdat verschillende gemeenten signalen gaven dat het grootste deel van de uitval van klanten plaatsvindt tijdens of na trajecten, is in de laatste twee belrondes aan de gemeenten gevraagd wat de omvang van de uitval tussen toegangstoets en proefplaatsing is. In totaal zijn er van de 4.317 deelnemers in deze fase 1258 uitgevallen; gemiddeld 39 deelnemers per gemeente. Tabel 5.4 geeft een overzicht van de uitval.

Tabel 5.4 Uitval tussen selectie en proefplaatsing

	Aantal gemeenten	*Percentage*
0 klanten	7	22%
1 tot 10 klanten	10	31%
10 tot 50 klanten	8	25%
50 tot 100 klanten	2	6%
Meer dan 100 klanten	4	13%
Totaal	**32**	**100%**

Bron: belronde loondispensatie, peildatum 1 november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2012. Voor 7 gemeenten betreft het een schatting van de aantallen. De andere gemeenten hebben exacte aantallen aangedragen.

Hoewel er gemiddeld 39 deelnemers per gemeente zijn uitgevallen vóór proefplaatsing, zien we in absolute aantallen een grote variatie tussen gemeenten. Voor de meerderheid van de gemeenten (78%) geldt dat er maximaal 50 deelnemers uitvallen in de periode tussen selectie en plaatsing. Er zijn enkele uitschieters naar beneden en boven. Bij 7 gemeenten is er geen sprake van uitval en bij 4 gemeenten vallen meer dan 100 deelnemers uit.

De tabel presenteert absolute aantallen die in hun eigen context geplaatst moeten worden. Zo hebben de gemeenten waarbij meer dan 100 deelnemers uitvallen ten opzichte van de andere gemeenten ook veel meer deelnemers geselecteerd. Andere redenen om de verschillen te verklaren zijn:

- *Veel uitval: grootschalige aanpak van de doelgroepselectie.* De gemeenten die meer dan 100 uitvallers hebben, hanteren een snelle, korte versie van de toegangstoets als preselectie-instrument. Dit resulteert in een grote groep deelnemers maar op het moment dat de deelnemers het vervolgtraject ingaan, wordt pas duidelijk of deze deelnemers tot de doelgroep behoren. Daardoor vindt de definitieve selectiefase feitelijk pas tijdens de inzet van trajecten plaats.
- *Veel uitval: onzorgvuldige voorselectie.* In andere gemeenten blijkt de selectie die ten tijde van de toegangstoets is gemaakt niet adequaat genoeg te zijn. Belangrijke eigenschappen, zoals continuïteit (in staat zijn langere tijd aaneengesloten te werken) en motivatie zijn dan bijvoorbeeld onvoldoende meegewogen. Die selectiecriteria worden dan in een later stadium alsnog toegepast.
- *Geen uitval: toegangstoets na plaatsing.* Eén van de gemeenten die aangeeft dat er *geen* uitval is, licht toe dat de toegangstoets regelmatig ná proefplaatsing plaatsvindt. In dit geval is er geen periode tussen selectie en toegangstoets en is tussentijdse uitval vrijwel niet mogelijk.

Reden van uitval

Naast een andere aanpak van doelgroepselectie of een onzorgvuldige voorselectie, zijn er redenen waarom klanten in deze fase uitvallen. Zoals in de inleiding van deze paragraaf is aangegeven, kan de werkvoorbereidende fase voor klanten soms behoorlijk pittig zijn. De klant kan vervolgens zelf het besluit nemen te stoppen, maar het uit zich vaak ook in bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken, verliezen van motivatie of te hoog verzuim. Hierdoor besluit de gemeente het traject voor de deelnemer te stoppen. Ook komt het voor dat de problematiek groter is dan gemeenten van te voren hebben ingeschat en het voortraject niet voldoende is de stap naar de reguliere arbeidsmarkt te zetten. De problematiek kan ook onverwachts de kop op steken of de deelnemer kan besluiten te verhuizen.

Een andere belangrijke reden voor uitval, tot slot, is de concurrentie van andere voorzieningen. Een aantal deelnemers met een Wsw-indicatie valt uit de pilot doordat er een plek in het SW-bedrijf vrijkomt. Het instrument loondispensatie kent daarnaast ook concurrentie van andere re-integratievoorzieningen. Zo gaat een deel van de klanten met loonkostensubsidie aan de slag, waardoor zij uit de pilot vallen.

Verband met type klant

Gemeenten vinden het moeilijk in te schatten of er specifieke groepen klanten zijn die frequenter uitvallen dan andere groepen. Er lijkt geen verband te zijn tussen de aard van de beperking en uitval tijdens trajecten.

Wel merken gemeenten op dat deelnemers met een Wsw-indicatie vaker uitvallen, omdat een SW-dienstverband aantrekkelijker is. Ook slagen gemeenten er niet altijd in klanten met een beperkte motivatie te activeren; dit blijkt een groep die relatief vaak uitvalt. Tot slot vallen deelnemers met multiproblematiek volgens een paar gemeenten meer uit dan andere groepen. Verslaving of schuldsituaties leggen vaak zo'n groot beslag op deelnemers dat een focus op werk (nog) niet aan de orde is.

Wat gebeurt er na uitval?

Aan de gemeenten is gevraagd waar de deelnemers na uitval uit de pilot terecht komen. De meerderheid van de gemeenten plaatst deze deelnemers (terug) in een ander traject. Andere gemeenten geven aan dat de deelnemers terug gaan in het reguliere proces van klantmanagement. Dit betekent dat ze nog periodiek contact hebben met hun klantmanager, maar verder geen specifiek traject aangeboden krijgen. Een enkele deelnemer krijgt een (tijdelijke) ontheffing van de arbeidsverplichting. Twee gemeenten hebben geen inzicht in het vervolgtraject van uitgevallen deelnemers.

Voorkomen van uitval

De gemeenten is gevraagd of de uitval tussen selectie en proefplaatsing is te voorkomen of te reduceren. De meeste gemeenten zijn van mening dat een betere en zorgvuldigere doelgroepselectie een oplossing is.

> **Gemeente aan het woord**
> *"De pilot is bedoeld voor de moeilijk plaatsbaren, maar toch zou je strenger moeten selecteren om geen uitval te krijgen."*

Andere gemeenten geven aan dat ze meer tijd en energie moeten steken in het vroegtijdig activeren van deelnemers. Dit kan door ze al intensiever in te zetten op het wegnemen van belemmeringen wanneer de klanten nog in de kaartenbakken zitten. Daarvoor is wel samenwerking met ketenpartners noodzakelijk:

> **Gemeente aan het woord**
> *"We zouden meer moeten inzetten op ketensamenwerking. Ketensamenwerking levert het voordeel van intensivering in begeleiding, door een goede verdeling te maken tussen taken en deskundigheid. Het is een kwestie van verdelen en begeleiden."*

Toch is uitval bij de doelgroep niet geheel te voorkomen. De problematiek van de deelnemers is vaak groot. Enkele gemeenten geven dan ook aan dat uitval 'erbij hoort'.

> **Gemeente aan het woord**
> *"In de pilot willen we kijken naar wat de mensen wél kunnen. We kunnen wel strenger gaan selecteren of allerlei keuringen uitvoeren, maar dan wordt de focus weer gelegd op datgene wat ze niet kunnen. Als je een positieve benadering kiest hoort uitval er gewoon bij. Misschien moeten we er niet te zwaar aan tillen."*

5.3 Effect op resultaat pilot

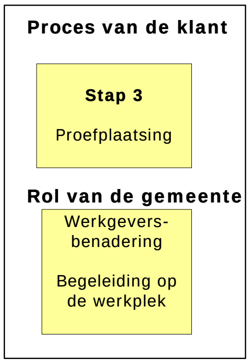
De periode tussen selectie en proefplaatsing kan voor een deelnemer een aantal weken tot maanden duren. Vrijwel alle gemeenten bieden in deze periode re-integratieactiviteiten aan en de meerderheid beschouwt de inzet van deze activiteiten als onmisbaar. De trajecten zorgen er enerzijds voor dat de deelnemers worden klaargestoomd voor de arbeidsmarkt. Anderzijds krijgt de gemeente in deze periode ook meer zicht op de vaardigheden en beperkingen van de deelnemer, waardoor er een betere match met een werkgever ontstaat. Daarnaast houden de trajecten de deelnemers gemotiveerd.

In deze fase is er ook uitval van deelnemers. Bij enkele gemeenten is het aantal uitgevallen deelnemers groot omdat zij pas bij de inzet van de re-integratietrajecten een definitieve selectie van deelnemers maken. Een belangrijke reden voor uitval is dan ook een onzorgvuldige doelgroepselectie. Concurrentie met andere instrumenten, zoals een sw-dienstverband, is ook reden van uitval. Ook zijn er deelnemers die om praktische redenen, zoals verhuizing, verminderde motivatie of een slechte match zelf besluiten te stoppen met de pilot.

Naast een zorgvuldige doelgroepselectie kunnen betere en intensievere trajecten een mogelijke oplossing zijn de uitval van deelnemers te reduceren. De kosten van deze voorbereidende trajecten kunnen echter sterk oplopen, waardoor gemeenten behoedzaam zijn met de inzet van deze trajecten.

Overigens is een bepaalde mate van uitval onvermijdelijk, gezien de zwaarte van de doelgroep. Dit moeten alle betrokkenen die met de doelgroep werken voor ogen houden en - voor een deel – ook accepteren.

6 Stap 3: Proefplaatsing



Zodra een deelnemer klaar is voor werk en er een werkplek is gevonden, start de deelnemer met een proefplaatsing van maximaal drie maanden. Deze periode geldt als een proeftijd en inwerkperiode, die alle partijen de gelegenheid geeft aan elkaar en de nieuwe situatie te wennen. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop gemeenten de werkgevers-benadering inrichten om de proefplaatsingen te realiseren.

Paragraaf 6.1 beschrijft de wijze waarop gemeenten hun werkgevers-benadering hebben ingericht en uitgevoerd. Met wie werken ze samen? Wie verzorgt de werving? En hoe introduceren ze het instrument loondispensatie? Paragraaf 6.2 laat de resultaten zien van de werkgevers-benadering en bespreekt de belemmeringen die gemeenten hierin zijn tegen-gekomen en de succesfactoren om deze belemmeringen te reduceren. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van het effect van de werkgeversbenadering op de resultaten van de pilot.

6.1 Werkgeversbenadering

Op 1 maart 2013 zijn er 286 klanten werkzaam op een proefplaatsing. Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop de werkgeversbenadering in de pilot is verlopen en welke succesfactoren en knelpunten zijn ondervonden.

Wervingscapaciteit
In tabel 6.1 is weergegeven hoe de werving bij gemeenten plaatsvindt.

Tabel 6.1 Aanpak in werving van arbeidsplaatsen op dit moment

	Aantal	*Percentage*
Voor de pilot is speciale werfcapaciteit vrijgemaakt	7	23%
Voor de pilot is extra werfcapaciteit vrijgemaakt	11	35%
Bij de werving trekken we op met de dienst Economische Zaken	4	13%
Bij de werving van arbeidsplaatsen trekken we op met een andere organisatie	6	19%
De werving van arbeidsplaatsen hebben we belegd bij een externe organisatie	3	10%
Anders	15	48%
Totaal	**31**	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2013. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.

Ruim één op de drie gemeenten geeft aan extra werfcapaciteit te hebben vrijgemaakt voor de werkgeversbenadering. Bijna één op de vier gemeenten heeft speciaal voor de pilot werfcapaciteit aangesteld en ongeveer één op de vijf van de gemeenten trekt bij de werving van arbeidsplaatsen op met andere organisaties. Het grootste deel van de gemeenten dat de optie 'anders' heeft ingevuld, gebruikt dit om hun eerder gemaakte keuze van manier van werven nader toe te lichten. Zo geeft een aantal gemeenten aan bij de werkgeversbenadering intensief samen te werken met het werkgeversservicepunt en licht een gemeente toe dat er geen

extra wervingscapaciteit is vrijgemaakt.

Gemeente aan het woord
"Er is geen extra capaciteit vrijgemaakt, ik moest het doen met een beperkt aantal uur per week. Ik deed de pilot naast mijn functie van consulent bemiddeling wsw."

In de belronde is ook gevraagd of de werkgeversbenadering door de pilot is veranderd. De resultaten hiervan zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 6.2 Wijzigingen in werkgeversbenadering dóór de pilot

	Aantal	*Percentage*
Nee, we hanteren nog steeds dezelfde werkgeversbenadering	13	42%
Nee de werkgeversbenadering is veranderd, maar niet door de pilot	11	35%
Ja, de werkgeversbenadering is veranderd door de pilot	7	23%
Totaal	**31**	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2013.

In de tabel is te zien dat één op de zeven gemeenten aangeeft dat de werkgeversbenadering is veranderd door de pilot. Deze wijziging komt vooral tot uiting door een meer intensieve werkgeversbenadering.

Gemeente aan het woord
"Vanuit het beleid is het veranderd: de nadruk is komen te liggen op de werkgever in plaats van op de werknemer. De werkgever aan kop: wat is hun behoefte?"

Daarnaast maken gemeenten meer gebruik van netwerken en werken zij samen met andere organisaties zoals SW- en re-integratiebedrijven. Ook zijn er enkele gemeenten die jobhunters of bedrijfscontactfunctionarissen hebben aangesteld voor betere werkgeverscontacten.

Gemeente aan het woord
"Voor de arbeidsbeperkten is een samenwerking aangegaan met RIB en SW-bedrijf. De werkgeversbenadering is gecoördineerd en geconcentreerd bij een aantal medewerkers: niet alle klantmanagers houden zich bezig met de werkgeversbenadering."

Daarnaast geeft 35% van de gemeenten aan dat de werkgeversbenadering eveneens is gewijzigd, maar niet specifiek door de pilot. Uit de toelichting komt naar voren dat ook in deze gemeenten de werkgeversbenadering veel actiever is ingezet, waarbij werkgevers zelf meer worden betrokken.

Gemeente aan het woord
"In het verleden waren we vooral op zoek naar vacatures. Nu zijn we bezig met het opbouwen van een werkgeversnetwerk waarmee we werkplekken kunnen creëren. Dit is de algemene lijn en niet alleen voor de pilot."

Wie werft?

De pilotgemeenten hebben verschillende strategieën gehanteerd in de keuze wie verantwoordelijk is voor de werving. Enkele gemeenten kiezen ervoor de werving binnen de ge-

meente te coördineren door aan het takenpakket van de klantmanager of jobcoach de werkgeversbenadering toe te voegen, een jobhunter (deels) vrij te stellen voor de pilot loondispensatie of de werving te beleggen bij een accountmanager. De werving door een externe partij wordt vaak belegd bij het SW-bedrijf, Re-integratiebedrijf, UWV of geregistreerde jobcoachorganisaties. Deze partijen zetten jobcoaches of jobhunter in, die ook vaak een caseload hebben met klanten, die niet (gaan) deelnemen aan de pilot.

Gemeente aan het woord
"*De werkgeversbenadering is in tweeën opgedeeld. Participatiecoaches werken aan plaatsingen bij kleine bedrijven. Zij kunnen snel schakelen en sneller plekken vrij maken. De grotere bedrijven worden door accountmanagers benaderd."*

Elk van deze strategieën kent zijn eigen voor- en nadelen. Belangrijk nadeel van de werving beleggen bij de klantmanager, is dat de werving slechts één van de taken van de klantmanager is. Een valkuil is dat de klantmanager erg bezig is met de voorkant van het proces, dat er geen of weinig tijd overblijft voor het werven van vacatures. Dit risico wordt vergroot doordat de werving van werkplekken specifieke kennis en vaardigheden verseist die niet altijd aansluit bij de kerntaken van een klantmanager.

Uitvoerder aan het woord
"Bij de beleidsafdeling heerst het idee dat ik de hele dag bezig ben met werkgevers bellen en bezoeken. Maar ik moet intussen ook alle cliënten die naar mij worden doorverwezen de toegangstoets afnemen, een traject voor ze organiseren, afstemmen met samenwerkingspartners en alle administratie doen. Dan blijft er niet zo veel tijd over om te bellen."

De inzet van een (deels) vrijgestelde jobhunter neemt deze valkuil weg, maar een jobhunter kan soms onvoldoende focus hebben op het instrument loondispensatie omdat deze ook voor andere klanten en instrumenten werft.

Gemeente aan het woord
"Loondispensatie is één van de instrumenten die een jobhunter kan inzetten. Voor de jobhunter is het vooral van belang iemand te plaatsen, dat is zijn taak. Hij is minder gefocust op hoe hij dat doet, met óf zonder loondispensatie."

Een accountmanager mist vaak kennis van de klant, maar is daarmee wel in staat een werkgever open te benaderen, zonder dat hier direct een concrete vraag tegenover staat. Dit biedt de mogelijkheid een duurzame relatie met de werkgever op te bouwen. Deze relatie vergroot bovendien de kans dat werkgevers die nu geen ruimte hebben voor gemeentelijke klanten, bij een veranderende personeelsbehoefte, op termijn alsnog bij de gemeente terechtkomen.

Succesfactor: werkgeversbenadering afstemmen op overige processen
Een succesfactor in het opzetten óf veranderen van de werkgeversbenadering, is deze af te stemmen op de overige processen in de pilot. Gemeenten die hebben gekozen de regie zelf in handen te houden bij het selecteren en voorbereiden van de deelnemers in de pilot, doen er goed aan dit te behouden in de werkgeversbenadering. Hetzelfde geldt voor gemeenten die de implementatie van het instrument in het samenwerkingsverband hebben opgezet. Het draagt bij aan het overzicht om de werkgeversbenadering bij dezelfde partijen neer te leggen en geen nieuwe partijen voor één processtap toe te voegen.

Een samenwerking tussen individuele medewerkers van organisaties is mogelijk, zoals een samenwerking tussen een klantmanager vanuit de gemeente en een jobhunter vanuit het SW-bedrijf. In een aantal gemeenten zien we een gecombineerde werkgeversbenadering. Zo maken enkele gemeenten gebruik van het werkgeversservicepunt, waar jobhunters van een aantal partijen een gezamenlijke werkgeversbenadering vormgeven.

Vraag- of aanbodgericht werven

Er zijn globaal twee strategieën in de werkgeversbenadering: een baan zoeken bij een klant of een klant zoeken bij een baan. In de laatste belronde is gemeenten gevraagd of de werving tijdens de pilot anders verloopt dan vóór aanvang van de pilot. In tabel 6.3 zijn de verschillen weergegeven.

Tabel 6.3 Verschil in werving voor aanvang van de pilot en op dit moment (%)

	Vóór aanvang pilot	*Op dit moment*
Een baan bij een klant	58%	39%
Een klant bij een geworven baan	23%	29%
Anders	19%	32%
Totaal	**100**	**100**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2013.

Opvallend is dat vóór aanvang van de pilot vaker een baan bij een klant werd gezocht, terwijl dat op dit moment minder gebeurt. Dit heeft vermoedelijk voor een belangrijk deel te maken met de economische situatie. Gemeenten geven aan dat het in tijden van crisis nog moeilijker is om werkgevers te werven die binnen hun bedrijf ruimte willen of kunnen maken voor klanten met een arbeidsbeperking. Om die reden geven gemeenten nu meer de voorkeur bij de vraaggerichte benadering: bij een baan een klant vinden.

Gemeente aan het woord

“Theoretisch en idealiter is het uitgangspunt "een baan voor een cliënt zoeken". In de praktijk blijkt er toch eerst een vacature gezocht te worden, waarbij die opgevuld wordt met een cliënt. Al dan niet met loondispensatie.”

Er zijn ook gemeenten die aangeven juist vóór aanvang van de pilot een klant bij een geworven baan te zoeken en gedurende de pilot juist banen bij klanten zijn gaan zoeken. Als reden geven ze de zwaarte van de doelgroep.

Gemeente aan het woord

“Eerst zochten we een cliënt bij een baan. Maar doordat het problematische klanten zijn, is het in de praktijk een ‘baan bij een moeilijke klant’ zoeken. Een werkgever is een partner en klant van de gemeente geworden”

Gemeente aan het woord

“We hadden eerst als uitgangspunt het zoeken van een cliënt bij een baan, maar tijdens de pilot ligt meer de nadruk op jobhunting, waarbij gekeken wordt wat voor soort cliënt het betreft en daar wordt een passende baan voor gezocht.’.”

In de categorie ‘anders’ geven gemeenten voornamelijk weer dat op hun gemeenten zowel sprake is van een baan bij een klant zoeken als een klant bij een baan. Eén gemeente geeft echter weer vooral bezig te zijn met mogelijkheden voor jobcarving bij werkgevers.

Welke werkgevers benaderen

De werkgeversbenadering richt zich grotendeels op bestaande ‘warme’ contacten. Regelmatig valt ook hier het woord ‘gunfactor’, die de werkgever heeft ten opzichte van de doelgroep.

Succesfactor: Onderhoud goede banden met bestaande netwerken van werkgevers

Werkgevers die al bekend zijn met de klanten en instrumenten van gemeenten, staan ook eerder open voor een nieuwe overeenkomst. Dit onderstreept het belang om als gemeente een goede band te onderhouden met de werkgevers in de regio. Het belangrijkste hierbij is zoveel mogelijk onzekerheden bij de werkgevers wegnemen. Dit kan op de volgende manieren:

1. Een vertrouwensband opbouwen en onderhouden;
2. Een goede match aanbieden;
3. Zoveel mogelijk risico’s afdekken (zoals het aanbieden van een no-risk polis bij ziekte van de werknemer) en administratieve belasting wegnemen (administratieve handelingen);
4. Zorg dragen voor een goede introductie en begeleiding van de werknemer.

In de pilot zien we dat het werven van nieuwe werkgevers vaak een bottleneck is voor gemeenten. Er zijn gemeenten die door middel van het organiseren van bijeenkomsten zich op (nieuwe) werkgevers richten. Dit levert echter niet meteen resultaat en de werkgevers dienen aldus nog steeds actief benaderd te worden. Een ander element van de werkgeversbenadering specifiek voor de pilot is dat enkele gemeenten promotiemateriaal hebben gemaakt over de pilot loondispensatie, zoals flyers en nieuwsbrieven.

Succesfactor: gemeente is zichtbaar voor werkgevers

Niet alleen de gemeente, maar ook de pilot en het instrument loondispensatie, moeten bekend zijn bij werkgevers. De gemeente moet hierin gezien worden als een belangrijke leverancier van arbeidskrachten. Gemeenten doen er daarom goed aan te participeren in regionale ondernemersplatforms en netwerkfora. Ook het vieren van successen hoort hierbij. Werk daarbij samen met werkgevers die al klanten hebben geplaatst, die hun ervaringen kunnen delen met andere werkgevers.

Daarnaast richten gemeenten richten zich veelal op het MKB. De redenen die gemeenten geven is dat het MKB over veel werkplekken beschikt die geschikt zijn voor de doelgroep. Veel ondersteunend werk, productiewerk of praktijkgericht werk bevindt zich in de detailhandel, bij logistieke bedrijven of in de zakelijke en publieke dienstverlening (groenvoorziening, schoonmaak, etc.). Een tweede factor is de lokale gerichtheid van deze bedrijven. Ze zijn vaak nauw verbonden aan een bepaalde gemeente of regio, waardoor dit de ondernemingen zijn die in de netwerken van jobhunters zitten. Ten derde kan een accountmanager die vanuit bedrijfsrelaties werkt in het MKB ook vrij snel analyseren waar jobcarving kan worden toegepast of waar functies te creëren zijn.

Gemeente aan het woord

“Met name het MKB staat open voor de pilot. Om de pilot succesvoller te maken, zouden we ook graag grotere werkgevers willen betrekken. Met grotere werkgevers kun je grotere aantallen plaatsen en is er op het werk zelf al vaak meer begeleiding. Dit lukt nog niet.”

Succesfactor: maak contact met plaatselijk opererende werkgevers
Uit de pilot komt naar voren dat het afsluiten van contracten met landelijk opererende werkgevers lastig is. Daarnaast worden landelijk gesloten convenanten niet altijd gedragen door lokale vestigingen. Omdat een werknemer uiteindelijk komt te werken bij de plaatselijke filiaalhouder, en de gemeenten en de werknemer in die zin ook afhankelijk is van de goodwill van deze persoon, is het succesvoller met deze personen contact te leggen.

Het introduceren van het instrument

De meeste gemeenten geven de voorkeur aan een eerlijke – maar zeker ook enthousiaste – introductie van het instrument loondispensatie. De punten die in deze introductie naar voren komen zijn veelal:

- *de werkgever hoeft alleen te betalen voor de geleverde productiviteit;*
- *het gaat om een onafhankelijke methodiek;*
- *de werknemer en werkgever ontvangen begeleiding van de gemeente;*
- *er zijn korte lijnen tussen werkgever en casemanager;*
- *het gaat om gemotiveerde werknemers;*
- *het functioneren* kan eerst worden bekeken in een proefplaatsing.

Uitvoerder aan het woord
"Belangrijk is te enthousiasmeren. Iemand aandragen die goed op de plek past en weinig gezeur geeft. De deelnemer heeft iets bij te dragen"."

Succesfactor: positieve prikkels noemen, zonder te hoge verwachtingen te scheppen
Sommige gemeenten zijn geneigd in de werkgeversbenadering een aantrekkelijk plaatje voor de werkgever te schetsen: de gemeente ontzorgt, de beperkingen van de deelnemer zijn te overzien of de loonwaarde wordt veel lager ingeschat dan hij uiteindelijk blijkt te zijn. Wanneer de realiteit dan tegenvalt en de werkgever meer loonkosten kwijt is dan vooraf berekend, bestaat het risico dat de werkgever de deelnemer geen dienstverband wil aanbieden. Wees daarom voorzichtig en schep een realistisch beeld van de klant en het instrument loondispensatie.

Andere gemeenten kiezen ervoor het instrument loondispensatie toe te lichten op een later moment, wanneer de werkgever en werknemer elkaar beter kennen. De 'gunfactor' is volgens deze gemeenten dan groter. Een enkele gemeente kiest ervoor het instrument loondispensatie later te noemen, omdat ze van mening zijn dat het instrument te complex is om direct bij het eerste contact uit te leggen.

Gemeente aan het woord
"We hebben de uitleg simpeler gemaakt: we gebruiken in het eerste contact met de werkgever de term loonkostensubsidie: dat is het niet maar dat heeft meer betekenis voor de werkgever."

Het informeren over het instrument loondispensatie vindt veelal in individuele gesprekken plaats.

Overtuigen van de werkgever

De uitdaging is er in gelegen meer werkgevers bereid te vinden klanten met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Als alleen werkgevers meedoen, die dit vanuit een persoonlijke affini-

teit doen - ofwel uit eigen persoonlijke ervaringen ofwel uit een professionele ervaring -, is dit een vrij wankele basis voor een gemeente om doelgroepenbeleid goed uit te kunnen voeren.

Succesfactor: als partner opstellen richting werkgever
Een gemeente dient niet het idee te geven dat er bij de werkgever iets te halen valt, maar dat er een gezamenlijk belang is. Dit betekent concreet dat er aandacht moet zijn voor de vraag van de werkgever, de gemeente moet meedenken en vervolgens hierop inspelen met een aanbod. Daarbij is het ook van belang de 'taal' van de werkgever te spreken en niet te vervallen in ambtelijke taal.

Bij het overtuigen van de werkgever is een goede introductie van het instrument van belang. Loondispensatie kan als enige of één van de instrumenten geïntroduceerd worden. De keuze is afhankelijk van de positie die het instrument inneemt in het re-integratieaanbod. Er zijn gemeenten die een werkgever heel bewust geen keus geven in het type instrument. Zij bieden loondispensatie als enige optie aan. Wanneer gemeenten kiezen om meerdere instrumenten te introduceren, ervaren ze concurrentie van deze instrumenten die veelal beter bekend zijn bij de werkgever.

Succesfactor: gecoördineerde werkgeversbenadering
Werkgevers worden vaak vanuit meerdere kanten benaderd: verschillende gemeenten, sociale werkvoorziening, re-integratiebureaus. Dit wekt vaak weerstand op en zorgt ook voor concurrentie tussen gemeenten. Enkele gemeenten geven aan dat coördinatie op regionaal niveau hierbij een oplossing kan bieden.

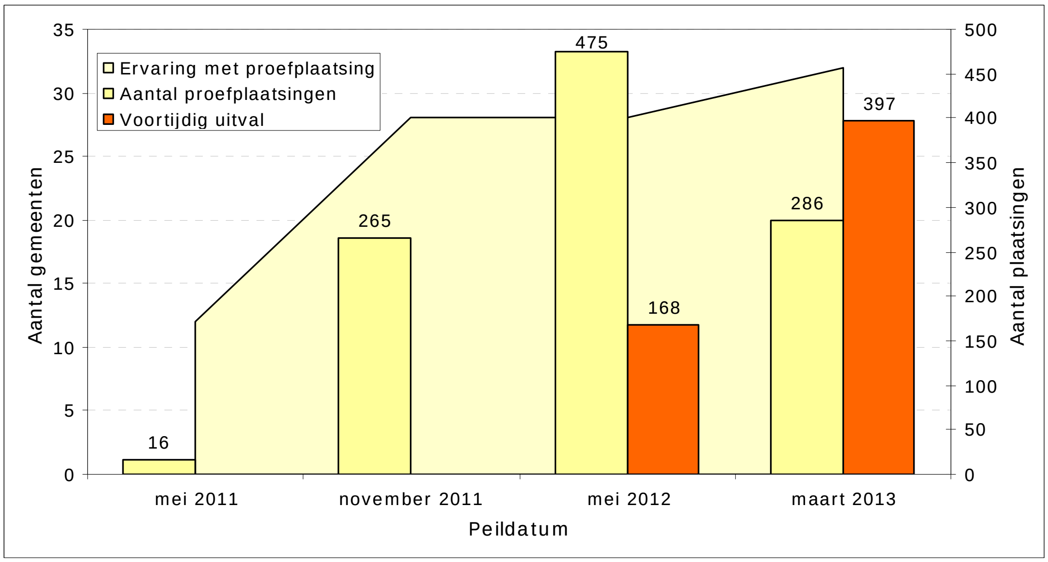
Veranderingen in werkgeversbenadering

De werkgeversbenadering is één van de processtappen die bij gemeenten vrijwel continu aan verandering onderhevig is. Reden is dat gemeenten de werkgeversbenadering als een belangrijk onderdeel zien van een succesvolle pilot. De veranderingen zijn soms mimimaal, zoals een verschuiving van 1 FTE naar 2 FTE of het benaderen van andere type werkgevers. Maar een meer rigoureuze verandering, waarbij gemeenten besluiten de werkgeversbenadering helemaal om te gooien, komt ook voor. Met name wanneer het ging om veranderingen in de organisatiestructuur, heeft de werkgeversbenadering de gemeenten veel tijd en energie gekost.

6.2 Resultaten van werkgeversbenadering

Aantal gerealiseerde proefplaatsingen.
Figuur 6.1 laat het aantal proefplaatsingen[1] gedurende de looptijd van de pilot zien, het betreft standcijfers op de genoemde peildata.

Figuur 6.1 Aantal proefplaatsingen en ervaring van gemeenten met proefplaatsingen



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011), cyclus 3 (mei 2012) en cyclus 4 (maart 2013)

Tot halverwege 2012 is het aantal proefplaatsingen elk half jaar gestegen. Op peildatum 1 maart 2013 waren er al een aantal gemeenten gestopt met de pilot, die in eerste instantie ook tot eind 2012 liep, en zijn er minder proefplaatsingen geteld. Wel hebben uiteindelijk alle 32 gemeenten in de pilot ervaring opgedaan met een proefplaatsing. Hoewel er gedurende de pilot in eerste instantie een stijging te zien is in het aantal gerealiseerde proefplaatsingen, geven veel gemeenten aan dat de werkgeversbenadering in de pilot een bottleneck vormt.

Belemmeringen in werkgeversbenadering
Ondanks de energie die gemeenten steken in de werkgeversbenadering, is de rode draad bij de meeste gemeenten dat het niet meevalt werkgevers enthousiast te maken voor het in dienst nemen van personen met loondispensatie. Dit heeft te maken met de volgende aspecten:

- *Economische crisis.* Door de economische crisis hebben werkgevers geen ruimte in hun bedrijf om mensen met een beperking in dienst te nemen.

Uitvoerder aan het woord
"Veel werkgevers hebben het op dit moment moeilijk om hun hoofd boven water te houden. Dan zijn de deelnemers van de pilot de eerste die weg moeten of willen ze er al niet aan beginnen."

[1] De gemiddelde duur van de proefplaatsing is niet uit het CVS te halen.

- *Werkgevers onbekend met doelgroep.* Werkgevers willen vaak in principe een werknemer ‘zonder gedoe’. Onbekend maakt onbemind.
- *Verwachte problematiek van de doelgroep.* Daarnaast zien werkgevers veel risico’s. Ze nemen niet alleen een werknemer aan die minder productief is, maar waarbij ook sprake is van (multi-)problematiek. Werkgevers vinden het snel een risico om met deze doelgroep te werken, omdat ze bang zijn voor een hoger ziekteverzuim, lage werknemersvaardigheden en weinig motivatie.
- *Werkgevers onbekend met loondispensatie*. Werkgevers kennen het instrument loondispensatie (nog) niet en zijn eerder geneigd voor een bekend re-integratie-instrument te kiezen, zoals loonkostensubsidie of begeleid werken.
- *Onzekerheid loonwaarde.* Een belangrijke onzekerheidsfactor in het instrument loondispensatie, is dat de werkgever pas na maximaal drie maanden de loonwaarde van de werknemer weet. De werkgever wil liever meteen een afweging maken van de kosten en baten.

Uitvoerder aan het woord
“Het is voor een werkgever alsof je naar de supermarkt gaat om een brood te kopen en pas bij de kassa weet hoe duur deze is. Totdat je bij de kassa bent, weet je niet of je wel voldoende geld bij je hebt of dat je überhaupt de prijs wilt betalen die straks wordt gevraagd.”

- *Administratieve lasten.* Veel werkgevers geven aan dat loondispensatie hoge administratieve lasten met zich meebrengt.
- *Betalen onder het minimumloon.* Voor werkgevers is het soms moeilijk om onder het minimumloon uit te betalen. Zeker wanneer werkgevers ook het instrument loonkostensubsidie kennen, vormt dit een belemmering.

Successen in de werkgeversbenadering

Gemeenten met een meer succesvolle werkgeversbenadering zijn er in geslaagd de (belangrijkste) belemmeringen bij de werkgever weg te nemen. Daarvoor is het ten eerste van belang de werkgever te informeren over het instrument loondispensatie en de doelgroep. Hierdoor is de onbekendheid met het instrument en de doelgroep verdwenen en ontstaat er eerder een gedeeld belang wanneer de werkgever begrijpt dat er sprake kan zijn van een win-win-situatie.

Succesfactor: Betrek werkgevers bij het opstellen van het re-integratiebeleid
Het is belangrijk werkgevers meer te betrekken bij het opstellen en meedenken over het re-integratiebeleid gericht op de doelgroep op regionaal niveau. Op die manier bereikt een gemeente meer committment en komen er eerder praktische goed werkbare oplossingen naar boven.

Ten tweede gaat het met name om het ‘ontzorgen’ van de werkgever, waarbij begeleiding het kernwoord is. Alle pilotgemeenten onderschrijven het belang van een goede begeleiding op de werkvloer. Begeleiding voor het (aan)leren van de werkzaamheden, maar met name om eventuele problemen vroegtijdig te signaleren en te reduceren. Zonder begeleiding is de kans op uitval groot. Daarbij is het van belang het onderwerp ‘begeleiding op de werkplek’ al in een vroeg stadium te bespreken.

Succesfactor: maak concrete afspraken over de begeleiding van de werknemer
Het is van belang om bij aanvang van de proefplaatsing al duidelijke afspraken te maken over de begeleiding van de werknemers. Hierin moet echt sprake zijn van 'begeleiding op maat' omdat werknemers van elkaar verschillen, maar ook omdat werkgevers hierover vaak verschillende wensen hebben. Zo zijn er werkgevers die het niet prettig vinden als er steeds begeleiders over de vloer komen, wat opgelost kan worden door de werknemer en de werkgever regelmatig te bellen. Andere werkgevers vinden het juist wel prettig wanneer er regelmatig externe begeleiding komt.
Meestal is er een relatie met de grootte van het bedrijf: bij kleine bedrijven ontbreekt vaak de tijd en menskracht om adequaat te kunnen begeleiden. In grotere bedrijven is het vaak makkelijker de juiste medewerkers gedeeltelijk vrij te maken voor de begeleiding.

Andere mogelijkheden om de werkgever te 'ontzorgen' is bijvoorbeeld het aanbieden van een no-risk polis, zodat de werkgever bij ziekteverzuim niet het financiële risico draagt. Tijdens de pilot is ook de detacheringsconstructie steeds vaker ingezet. De werknemer is formeel in dienst van het detacheringsbedrijf. Dit kan de sociale werkvoorziening zijn of bijvoorbeeld een particulier detacheringsbedrijf. Het voordeel voor de werkgever is dat het risico niet bij hem, maar bij het detacheringsbedrijf ligt. Een belangrijke keerzijde is dat de gemeente extra kosten heeft. Een keerzijde vanuit het werknemersperspectief is dat de zekerheid van een regulier arbeidscontract ontbreekt.

Gemeente aan het woord
"Belangrijk is het ontzorgen en ontlasten van de werkgever door bijvoorbeeld de jobcoach zaken te laten waarnemen. Samen met de werkgever verzinnen we een constructie waarin de deelnemer wel terecht kan, bijvoorbeeld detachering."

Redenen voor werkgevers een proefplaatsing te bieden

Tijdens de laatste belronde is gemeenten gevraagd wat volgens hen de belangrijkste redenen voor werkgevers zijn om arbeidsplaatsen voor deelnemers aan de pilot beschikbaar te stellen. De antwoorden zijn in de tabel 6.4 weergegeven.

Tabel 6.4 Aanpak in werving van arbeidsplaatsen op dit moment

	Aantal	*Percentage*
Maatschappelijk verantwoord ondernemen	23	72%
Kansen geven aan klanten	16	50%
Financieel: relatief goedkope arbeidskracht	13	42%
Begeleiding voor klant na plaatsing	11	34%
Proefplaatsing	10	31%
Eerlijk instrument	10	31%
Voorzieningen zoals no-risk polis	7	22%
Anders, namelijk…	6	19%
Toegevoegde waarde klant aan bedrijf	5	16%
Totaal	**32**	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2013. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.

Het meest genoemde antwoord is dat werkgevers het maatschappelijk verantwoord ondernemen als belangrijkste drijfveer hebben, gevolgd door kansen willen geven aan klanten. In de interviews met werkgevers werd deze vooronderstelling bevestigd. Hierbij merken we op dat – ondanks dat werkgevers aangeven deel te willen nemen aan de pilot vanuit sociaalmaatschappelijke motieven - het niet altijd lukt om deelnemers te plaatsen. Soms blijken er toch bezwaren in de organisatie om een werknemer met loondispensatie in dienst te nemen. Hierbij speelt mee dat maatschappelijk verantwoord ondernemen vaak wel een belangrijk issue is bij de directie en eventueel onderliggende managementlagen, maar niet bij de naaste collega's op de werkvloer. Juist de medewerking van collega's is hierbij ook een belangrijk.

Ook de financiële prikkel van een relatief goedkope arbeidskracht wordt vaak genoemd. Tot slot zijn ook de eerlijkheid van het instrument loondispensatie, de proefplaatsing, de begeleiding van de klant en voorzieningen als de no-risk polis van belang.

In hoofdstuk 10 bespreken we de prikkels voor werkgevers om een werknemer met arbeidsbeperking in dienst te nemen.

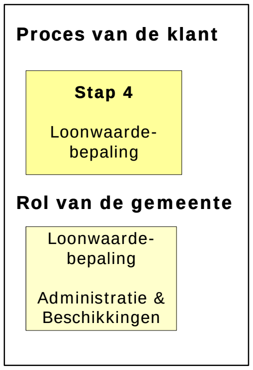
6.3 Effect op resultaten pilot

Een meerderheid van de gemeenten is niet tevreden met het verloop van de werving van arbeidsplaatsen. Oorzaken zijn onder andere onvoldoende capaciteit, motivatie en kennis van de arbeidsmarkt en/of de deelnemers. Veel gemeenten zijn daarom (continu) bezig de werkgeversbenadering anders in te steken. Dit kost tijd, en heeft als effect op de pilot dat gemeenten vertraging oplopen bij het behalen van hun doelen.

In de pilot neemt de werkgeversbenadering een belangrijke plaats in bij het behalen van de doelstelling. Ook wanneer de interne processen goed op elkaar zijn afgestemd, de doelgroepselectie snel en accuraat is uitgevoerd en de gemeente een positieve visie hanteert over het instrument loondispensatie, kan de pilot vertraging oplopen wanneer de werkgeversbenadering niet goed is ingericht. Veel gemeenten benoemen de werkgeversbenadering dan ook als de 'bottleneck' van de pilot.

De pilot kent ook positieve neveneffecten. Zo is er in veel gemeenten een betere samenwerking ontstaan tussen samenwerkingspartners, omdat zij bij het voor elkaar krijgen van de proefplaatsingen gebruik maken van elkaars expertise en netwerk. Dit heeft ook geresulteerd in het verkrijgen van een breder netwerk van werkgevers. Veel gemeenten geven daarnaast aan dat zij in hun werkgeversbenadering meer vanuit de werkgever zijn gaan denken en handelen. Voorheen stond de klant hierin meer centraal.

7 Stap 4: Loonwaardebepaling



Aan het einde van de proefplaatsing wordt de loonwaarde van de deelnemer bepaald. In dit hoofdstuk staat de loonwaardebepaling centraal. Aan de orde komen achtereenvolgens het aantal metingen dat heeft plaatsgevonden, de tevredenheid over de methodiek en de validiteit en betrouwbaarheid van de loonwaardemethodiek.

In paragraaf 7.1 geven we het aantal uitgevoerde loonwaardemetingen weer. In paragraaf 7.2 komt de uitvoering van de loonwaardemeting aan de orde, waarna we in de volgende paragraaf ingaan op de kwaliteit en meerwaarde van de loonwaardebepaling. Als laatste bespreken we de effecten van de loonwaardebepaling op de pilot.

7.1 Aantal uitgevoerde loonwaardemetingen

Aantal uitgevoerde loonwaardemetingen

Na drie maanden proefplaatsing vindt een loonwaardemeting plaats. Op 1 mei 2011 waren er van 10 deelnemers loonwaarden bekend, vervolgens steeg het aantal naar 104 loonwaardebepaling op 1 november 2012 en 247 metingen op 1 mei 2012. Deze stijgende lijn zet zich door: op 1 maart 2013 waren er in het CVS 369 loonwaardebepalingen geregistreerd. In totaal hebben 29 gemeenten in de pilot ervaring opgedaan met het uitvoeren van loonwaardemetingen. Het aantal loonwaardebepalingen per gemeente ligt tussen de 0 en 95 en varieert dus behoorlijk.

Loonwaardebepaling naar achtergrondkenmerken

Op de peildatum 1 maart 2013 waren er 369 loonwaardebepalingen in het CVS geregistreerd. In tabel 7.1 zijn het aantal metingen en de gemiddelde loonwaarde afgezet tegen de voornaamste beperkingen.

Tabel 7.1 Uitkomsten loonwaardebepaling

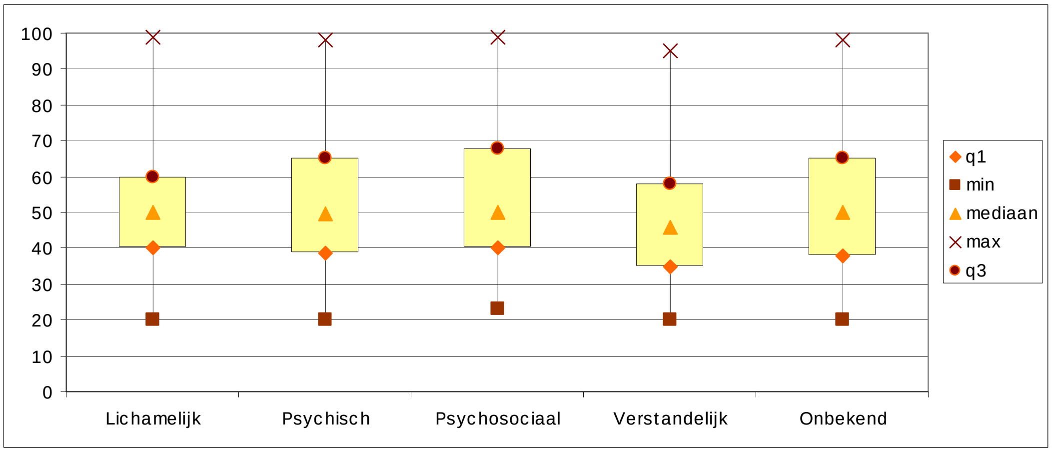
Voornaamste beperking	*Aantal metingen*	*gemiddelde loonwaarde*
Lichamelijk	120	54%
Psychisch	93	51%
Psychosociaal	51	54%
Verstandelijk	13	58%
Wsw-indicatie[1]	82	48%
Niet geregistreerd	37	54%
Totaal	**369**	**52%**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum maart 2013, Panteia/Research voor Beleid 2013.

[1] Een Wsw-indicatie betekent dat klanten een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking hebben. We weten echter niet wat de belangrijkste beperking is bij deze gevallen.

In de pilot is de gemiddelde loonwaarde 52%. Verder is te zien dat voor een groot deel geen beperking geregistreerd (non-registratie + wsw-indicatie). Figuur 7.1 maakt de spreiding van de 369 vastgestelde loonwaardes inzichtelijk.

Figuur 7. 1 Spreiding loonwaarde naar beperking



Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013.

De figuur laat een evenwichtige spreiding van de hoogte van de loonwaarde naar beperking zien. Het is dus niet zo dat mensen met een bepaald type beperking opvallend vaker een hoge of juist lage loonwaarde hebben: elk type beperking kent mensen met hoge en lage loonwaardes. De loonwaarde heeft mogelijk meer te maken met de passendheid van het werk dan met de aard van de beperking.

Ook wanneer we de vastgestelde loonwaardes verder uitsplitsen, zien we geen opvallende verschillen tussen klanten (zie voor de tabellen bijlage 4). Vrouwen hebben gemiddeld een iets hogere loonwaarde (54%) dan mannen (51%), maar dit verschil is erg klein. Het enige grote verschil is te zien in leeftijd. Klanten jonger dan 25 jaar hebben gemiddeld een lage loonwaarde (43%). Het betreft echter slechts zeven metingen, dit aantal is te laag om betrouwbare conclusies uit te trekken. Tussen klanten van 25 jaar en ouder zijn geen grote verschillen te zien.

7.2 Verschil tussen loonwaardemethodieken

Om de loonwaarde van werknemers te bepalen, zijn in de pilot verschillende commerciële loonwaardemethodieken gebruikt. Bijlage 2 geeft een overzicht van de gebruikte methodiek per gemeente, deze methodieken zijn random aan de gemeenten toegewezen. De pilot laat zien dat deze methoden voor de loonwaardebepaling uitgaan van hetzelfde achterliggende principe: de methoden bieden allen inzicht in de arbeidsprestatie van een werknemer in een specifieke functie. Hierbij is het verschil in arbeidsprestatie tussen de werknemer en die van een (eventueel fictieve) reguliere collega in dezelfde functie leidend voor de hoogte van de loonwaarde.
Het principe van de loonwaardebepaling is voor in de pilot toegepaste methoden dus gelijk. Als het gaat om de uitvoering, zien we echter ook verschillen tussen de methoden. Het gaat dan om de gemeten competenties, dataverzameling, de rol van de uitvoerder en de belasting voor

de doelgroep.

Voor een uitgebreide analyse verwijzen we naar het onderzoek 'Aan de slag met loonwaardemeting' dat de Raad voor Werk en Inkomen in 2009 heeft uit laten voeren en de resultaten van de experimenten die in 2011 en 2012 hebben plaatsgevonden en die in eerdere rapportages zijn beschreven.[1] In deze experimenten is ook de UWV methode voor het berekenen van loonwaarde voor Wajongers meegenomen.

7.3 Uitvoering loonwaardemetingen

Al voordat gemeenten de processtap van de loonwaardemeting hebben bereikt, dienen ze keuzes te maken in hoe de loonwaardemeting uit te voeren: wie voert de meting uit en hoe wordt op basis van de loonwaarde de loondispensatie berekend?

Wie voert de loonwaardemeting uit?
In de pilot hebben de meeste gemeenten ervoor gekozen de loonwaardemeting door het SW-bedrijf of een extern bureau, gelieerd aan de methodiek, uit te laten voeren. Zoals ook tabel 7.2 laat zien.

Tabel 7.2 Uitvoerende partijen

Uitvoerende partij	*Aantal gemeenten*	*Aantal bepalingen*
Externe partij gelieerd aan methode	13	127
SW-bedrijf	11	210
Gemeente zelf	8	59
Totaal	**32**	**396**

Bron: Belronde cyclus 2 en CVS Loondispensatie, peildata 1 november 2012 en 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

De verschillende uitvoeringstypen kennen elk hun eigen voor- en nadelen. De uitvoering beleggen bij een externe partij heeft de objectiviteit en geloofwaardigheid als voordelen. Bovendien geeft een aantal gemeenten aan dat het volume van de loonwaardebepalingen te klein is voor interne uitvoerders om voldoende ervaring en routine op te doen. Eén gemeente geeft echter aan dat het lage aantal loonwaardebepalingen in de gemeente reden is geweest de uitvoering intern te beleggen. Externe uitvoering was – door de reistijd van de externe uitvoerder – erg tijdsintensief. Een andere reden om voor interne uitvoering door de eigen medewerkers te kiezen, is dat enkele gemeenten van mening zijn dat het voor werkgevers als minder belastend ervaren wordt. De loonwaardebepaling wordt namelijk vaak gecombineerd met een regulier voortgangsgesprek tussen werkgever, klantmanager en/of jobcoach en wordt dan niet ervaren als 'extra' afspraak. Daarnaast geeft een gemeente aan dat de klantmanagers met het uitvoeren van de loonwaardebepaling op een andere manier naar de klant gaan kijken door

[1] Visser, S. de, S. van der Kemp,M. van Ommeren en M. Engelen (2013). *Naar dezelfde loonwaarde? Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden. Eindrapport* en C.M. van Ommeren MA, L. Coenen MSc en drs. M. Engelen (2011). *Verdienen naar Vermogen. Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen* Pilot IV: Loondispensatie en C.M. van Ommeren MA en S.M. de Visser MA (2012). *Van deelnemer naar werknemer. Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk.* Derde voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie.

ook de vaardigheden van de klant goed in beeld te krijgen. Tot slot geven verschillende gemeenten aan dat vooral de deskundigheid van de uitvoerder van belang is. Niet alle gemeenten zijn even tevreden over de deskundigheid binnen hun eigen organisatie.

Gemeente aan het woord
"Er zou verbetering moeten komen in het opbouwen van deskundigheid in de uitvoering van de loonwaardebepaling. Door te weinig praktische ervaring is er onder onze medewerkers nauwelijks een toename van deskundigheid. Het zou eigenlijk centraal geregeld moeten worden."

Maar ook de deskundigheid van de externe uitvoerders is niet altijd naar tevredenheid.

Gemeente aan het woord
"De externe adviseurs zijn geen arbeidsdeskundigen: het zijn jonge mensen, die niet altijd even kritisch of doortastend zijn. Ik zie liever mensen met wat meer ervaring in de beoordeling van de werkplek en de bijhorende competenties."

Succesfactor: een deskundige uitvoerder
Of de gemeenten de loonwaardemeting nu intern of extern belegd hebben, zij kennen een groot belang toe aan de persoon van de uitvoerder. De uitvoerder heeft vaak een belangrijke rol in de meting en moet daarom in staat zijn de meting adequaat te begeleiden en indien nodig bij te sturen.[1] De uitvoerder waarborgt zo de kwaliteit en objectiviteit van de uitkomsten.

Van loonwaardebepaling naar loondispensatie

Gemeenten gaan er over het algemeen van uit dat de uitkomsten van de loonwaardebepaling kloppen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat deze uitkomsten ook altijd één-op-één de hoogte van de loondispensatie bepalen. Nu gemeenten meer klanten met loondispensatie plaatsen, krijgen zij ook vaker te maken met zogenaamde 'randgevallen' waarbij van de uitkomst van de meting afgeweken moet worden. Dit geldt met name wanneer de werkgever het niet eens is met de uitkomsten van de meting. Gemeenten kunnen er vervolgens voor kiezen (grotendeels) met de werkgever mee te gaan of de uitkomsten strikt aan te houden.

Voor gemeenten die er voor kiezen over de loonwaardebepaling te onderhandelen, is de loonwaarde vooral een indicatie.

Gemeente aan het woord
"De klantmanagers bewegen nu mee met de werkgever. Het is belangrijker om de klant te plaatsen dan om de uitkomst van de loonwaardebepaling te handhaven."

Gemeenten die ervoor kiezen zich wél strikt aan de uitkomsten te houden, doen dit ook vanuit de gedachte dat dit de betrouwbaarheid en eerlijkheid van loonwaardemeting ten goede komt.

[1] Zie ook: Visser, S. de, S. van der Kemp,M. van Ommeren en M. Engelen (2013). *Naar dezelfde loonwaarde? Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden. Eindrapport*

Gemeente aan het woord
"Er is wel eens een dienstverband niet doorgegaan omdat de loonwaarde volgens de werkgever te hoog uitviel. Dat is jammer, maar het is dan toch de vraag of die klant daar op de lange duur goed zou zitten. Bij een werkgever die voor een dubbeltje op de eerste rij wil zitten, moet je met deze doelgroep eigenlijk sowieso niet zijn. Een werkgever moet gewoon betalen voor wat een klant waard is. Wat iemand waard is, blijkt uit de loonwaardebepaling. Dat hebben we nu eenmaal met elkaar afgesproken."

7.4 Kwaliteit en meerwaarde van loonwaardebepaling

Validiteit
Wanneer gesteld wordt dat een methode valide is, wordt hiermee 'vastgesteld' dat de methode daadwerkelijk dat meet wat beoogd wordt te meten; in dit geval gaat het dan om de loonwaarde (of arbeidsproductiviteit) van een werknemer. Het is niet eenvoudig om met zekerheid de validiteit van de loonwaardemethodieken vast te stellen. Om toch uitspraken te kunnen doen over de validiteit van loonwaardemethodieken, is aansluiting gezocht bij de onderzoeksvragen en het onderzoek 'Aan de slag met loonwaardemeting' dat de Raad voor Werk en Inkomen in 2009 heeft uitgevoerd.[1] Dit onderzoek stelt:

Een loonwaardemethodiek is valide als:
1 Ontwikkelaars van de methodiek de validiteit zoveel als mogelijk hebben geborgd (bijvoorbeeld door tijdens de ontwikkeling samen te werken met universiteiten en/of aan te sluiten op instrumenten die hun waarde (in een andere context) hebben bewezen),
2 Toepassing op één persoon (bijna) dezelfde waarde geeft als toepassing van andere methoden,
3 De gemiddelde loonwaarde van alle metingen met één methode niet opvallend afwijkt van de gemiddelde loonwaarde van alle metingen met alle methoden, en
4 Belanghebbende partijen de vastgestelde loonwaarde onderschrijven.

Het eerstgenoemde aspect van validiteit, de theoretische achtergrond van de methoden, is in de eerste voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie uitgebreid toegelicht.[2] In deze voortgangsrapportage is beschreven dat de zes methoden, waarmee in de pilot is gewerkt, allen leiden tot een bepaling van loonwaarde volgens de gestelde definitie: inzicht in de verminderde arbeidsprestatie van een werknemer. De operationalisering van de loonwaarde en de informatieverzameling verschilt echter per methode. Zo leggen Actíva en Dariuz relatief veel nadruk bij de werkgever, terwijl bij Loonbalans de focus op de werknemer ligt. Daarbovenop variëren de meetinstrumenten van de zes methodieken van vragenlijsten, interviews en gestandaardiseerde tests tot observatie-onderzoek.

Of deze inhoudelijke verschillen tussen de methoden ook resulteren in kwalitatieve verschillen, is nader onderzocht in een Experiment Loonwaarde.[3] Hierin stond de vraag centraal of de methoden dezelfde loonwaarde meten, het tweede aspect van validiteit. Omdat het Experiment Loonwaarde liet zien dat de methoden zowel qua inhoud en uitvoering als uit-

[1] Kemper, D.R., de Visser, S. en Ruig, L.S. de. (2009). *Aan de slag met loonwaarde. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten.* Research voor Beleid, Zoetermeer.
[2] Ommeren, C.M. van & L. Coenen (2011). *Verdienen naar Vermogen.* Research voor Beleid, Zoetermeer.
[3] S. de Visser, S. Weijschede en M. van Ommeren (2011), *Experiment loonwaarde. Een onderzoek naar de betrouwbaarheid en validiteit van loonwaardemethodieken.* Research voor Beleid, Zoetermeer.

komsten van elkaar verschilden, zijn er richtlijnen ontwikkeld om de loonwaardebepaling te uniformeren. Deze richtlijnen zijn in een vervolgexperiment geëvalueerd. Het vervolgexperiment geeft aanleiding te veronderstellen dat het vaststellen van richtlijnen en criteria waaraan alle methoden voor loonwaardebepaling moeten voldoen, leidt tot een meer uniforme loonwaardebepaling en daarmee tot meer overeenkomstige uitkomsten tussen de methoden.[1]

Het derde aspect van validiteit is afhankelijk van de uniformiteit in de gemiddelde loonwaarden van alle metingen. In tabel 7.3 zijn de gemiddelden weergegeven.

Tabel 7.3 Gemiddelde loonwaarde per methode in de pilot

Methode	*Aantal*	*Gemiddelde loonwaarde*
Actíva	56	53%
Arbolab	13	68%
Dariuz	182	51%
Loonbalans	110	51%
Matchcare	1	30%
VTA	34	58%
Totaal	**396**	**52%**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013.

De tabel laat zien dat vier methoden niet opvallend afwijken van de gemiddelde loonwaarde en dat er twee uitersten zijn met een gemiddelde loonwaarde van 30% en 68%. Hieraan zijn echter nog geen conclusies te verbinden: hiervoor zijn per methode minimaal 30 metingen nodig,[2] en hier voldoen twee methoden niet aan.

Om het laatste aspect van validiteit te bepalen, is het van belang dat belanghebbende partijen de uitkomsten van de loonwaardemeting onderschrijven. Uit de pilot komt naar voren dat de meeste gemeenten en werkgevers het idee hebben dat de uitkomsten van de loonwaardebepaling overeenkomen met de prestaties van de werknemer. Er is een enkele gemeente die van mening is dat de loonwaardemeting beïnvloedbaar is. De meeste betrokken gemeenten waarderen juist de objectiviteit van het instrument.

Gemeente aan het woord

'De loonwaardemeting zit zo in elkaar dat je het zo objectief mogelijk kunt uitvoeren en minder met beeldvorming hebt te maken, ook al ken je de klant.'

Concluderend kunnen we stellen dat met name op het eerste criterium er verdere verbetering mogelijk is van de loonwaardemethoden. De conclusies uit het rapport *Naar dezelfde loonwaarde?* blijven dan ook relevant, deze luidden:
De uitkomsten van het experiment wijzen erop dat op dit moment er nog verschillen zijn in de uitkomsten van de loonwaardemetingen ook na uniformering van de onderliggende uitgangspunten. De aanbeveling is daarom te zorgen voor toezicht op de implementatie van

[1] Visser, S. de, S. van der Kemp, M. van Ommeren en M. Engelen (2013). *Naar dezelfde loonwaarde? Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden*. Research voor Beleid, Zoetermeer.
[2] Zie bijvoorbeeld: Jay L. DeVore en Roxy L. Peck, *Introductory Statistics,* 1994.

richtlijnen met als doel meer uniforme en vergelijkbare uitkomsten tussen de methoden onderling. De kans dat de vastgestelde loonwaarde daarmee minder afhankelijk wordt van de gebruikte methode (dat wil zeggen: dat het geen verschil maakt met welke methode de loonwaarde wordt vastgesteld) neemt daarmee toe. Dat leidt op zichzelf echter nog niet tot meer valide loonwaardebepalingen. Het experiment geeft immers geen antwoord op de vraag of de vastgestelde loonwaardes – hoewel deze nu beter vergelijkbaar zijn – ook echt de werkelijke loonwaarde van een cliënt weerspiegelen. Ofwel: is de loonwaarde die door de methoden wordt vastgesteld eigenlijk wel de juiste loonwaarde? Een verdere verbeterslag kan daarom worden gemaakt op het niveau van elke methode afzonderlijk: methoden hebben zelf een belangrijke verantwoordelijkheid om deze validiteit van hun loonwaardebepaling aan te tonen.

Betrouwbaarheid
Betrouwbaarheid heeft betrekking op de stabiliteit en herhaalbaarheid van de onderzoeksresultaten. Als de meting in dezelfde periode opnieuw zou plaatsvinden, leidt dat dan tot dezelfde uitkomsten? Een indicatie van de betrouwbaarheid van de methodieken is te geven door de vastgestelde loonwaardes van verschillende gemeenten, die met dezelfde methodiek werken, met elkaar te vergelijken. Indien de methodiek betrouwbaar is, zullen de loonwaardes van verschillende gemeenten – bij een klantenbestand met grotendeels dezelfde kenmerken – niet significant van elkaar verschillen.

De betrouwbaarheid is niet kwantitatief vast te stellen omdat er bij de meerderheid van de gemeenten onvoldoende metingen in het CVS geregistreerd zijn om representatieve gemiddelden per gemeenten te berekenen. Wel kunnen we, op grond van het experiment loonwaarde, kwalitatieve uitspraken doen over de betrouwbaarheid van de methoden.

Het experiment loonwaarde liet zien dat betrouwbaarheid niet altijd gewaarborgd is. Verschillende uitvoerders van dezelfde methodiek namen tijdens het experiment soms sterk verschillende rollen aan. Deze verschillen doen zich overigens niet alleen voor *tussen* methodieken. Ook *binnen* methodieken doen zich op dit punt verschillen voor, zeker wanneer de loonwaardebepaling niet wordt uitgevoerd door een aan de methodiek gelieerde uitvoerder en, in sterkere mate, de uitvoerders minder ervaren zijn. Omdat de uitvoerder vaak erg belangrijk is in het proces van de loonwaardebepaling, leidde dit in het experiment soms tot verschillen in de uitkomsten van de loonwaardebepaling.

De betrouwbaarheid van de metingen is daarmee een punt van aandacht. Hoewel alle methoden trainingen aanbieden, zijn deze in de huidige vorm blijkbaar niet altijd diepgaand of gericht genoeg om (grote) uitvoeringsverschillen te voorkomen.

Meerwaarde loonwaardemeting voor gemeenten
Gedurende de pilot hebben bijna alle gemeenten ervaring opgedaan met het uitvoeren van loonwaardemetingen. In de belronde is gevraagd naar de tevredenheid met de loonwaardemethodiek.

Tabel 7.4 Tevredenheid met methodiek

Uitvoerende partij	*Aantal gemeenten*	*Percentage*
Tevreden	22	79%
Niet tevreden	6	21%
Totaal	**28**	**100%**

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum november 2012. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Een ruimte meerderheid van de gemeenten (79%) is tevreden over het functioneren van de methodiek. Aan de pilotgemeenten is ook naar de toegevoegde waarde van de loonwaardemeting gevraagd. 24 van de 32 gemeenten zijn van mening dat het instrument toegevoegde waarde heeft. Twee gemeenten zien zowel voor- als nadelen en de overige zes gemeenten zien geen toegevoegde waarde. De genoemde **voordelen** van het instrument vallen onder de noemers objectiviteit, eerlijkheid en duidelijkheid.

- *Objectiviteit.* De tevreden gemeenten noemen met name de objectiviteit van het instrument als pluspunt. Gemeenten, werkgevers en werknemers hebben in het algemeen het gevoel dat de resultaten 'kloppen'.

Gemeente aan het woord
"De loonwaardemeting geeft een methodische onderbouwing die goed is voor draagvlak bij de werkgever. De te leveren productiviteit wordt in beeld gebracht. Het is een bevestiging en acceptatie van wat de werknemer kan."

- *Eerlijkheid. Ook de eerlijkheid van het instrument wordt als pluspunt genoemd. Ook werkgevers waarderen de eerlijkheid:*

Werkgever aan het woord
"Voorheen was er eigenlijk sprake van 'handje-klap' en kreeg je vervolgens een zak geld. Het is natuurlijk voor ons jammer dat er minder onderhandelingsruimte is, maar daardoor is het wel een eerlijk instrument. De loonwaarde staat vast. Daar heb je het maar mee te doen."

- *Duidelijkheid*. Zowel gemeenten, werkgevers en werknemers zijn tevreden over de duidelijkheid die de loonwaardemeting verschaft in de kansen en beperkingen van een klant. Daarnaast geven de uitkomsten (vaak) goede suggesties voor verdere ontwikkeling van de klant.

Gemeente aan het woord
"Door de loonwaardemeting is er minder discussie. Voor werkgevers en werknemers is duidelijk wat de loonwaarde is. De werknemer krijgt ook een duidelijk beeld over zijn loonwaarde, waardoor meer acceptatie van het feit dat hij minder verdient dan het minimumloon."

Voor werknemers levert de loonwaardebepaling ook soms nieuwe inzichten op:

Klant aan het woord
"Ik heb een Wsw-indicatie omdat ik psychosociale beperkingen heb. Te onzeker, laag zelfbeeld, geen zelfvertrouwen. Dat zeggen ze dan tegen je hè, zelf zag ik dat nooit zo. Waar dat hem nou echt in zat. Na dit gesprek is dat me wel veel meer duidelijk geworden. Het maakt het concreet, het klopt ook echt als een bus. Ik heb echt iets over mezelf geleerd nu."

Succesfactor: objectiviteit, eerlijkheid en duidelijkheid van het instrument
Het is belangrijk dat de loonwaardemeting objectief wordt uitgevoerd. Dit maakt het een eerlijk en duidelijk instrument voor werkgevers. Zowel gemeenten, werkgevers als werknemers waarderen deze aspecten van de loonwaardemeting het meest.

Er zijn ook **nadelen** van de loonwaardemethodiek genoemd. Zo vinden werkgevers en gemeenten de methodiek soms bureaucratisch, tijdrovend en complex. Ook is het niet duidelijk voor de werkgever dat de loonwaarde pas na drie maanden wordt gemeten.

- *Bureaucratisch.* Bij de loonwaardemeting is er geen onderhandeling mogelijk met de werkgever over de hoogte van de loondispensatie, zoals dat voorheen wel gebeurde bij loonkostensubsidie.

Gemeente aan het woord
"Het onderhandelen met de werkgever is gewoon een spelletje. En het is voor de relatie met de werkgever belangrijk dit spelletje mee te spelen. Pas dan kom je op gelijke voet te staan. Het zou daarom fijn zijn wanneer we zeg ongeveer 10% speelruimte hebben op de gemeten loonwaarde."

- *Subjectiviteit.* Deze gemeenten zien ook vaak een 'schijnexactheid' in de gemeten loonwaarden, die tot op de procent nauwkeurig wordt gemeten. Daarnaast vinden zij dat de loonwaardemeting beïnvloedbaar is en daarmee niet objectief is.

Uitvoerder aan het woord
"Degene die de loonwaardemethodiek gebruikt, kan invloed hebben op de uitkomsten ervan. Als ik de boel zou willen belazeren, dan kan ik sturen. Maar dan ben ik niet geloofwaardig meer."

Er zijn enkele gemeenten die aangeven geen vertrouwen te hebben in de betrouwbaarheid en objectiviteit van de loonwaardebepaling. De loonwaarde zou volgens deze gemeente slechts mogen dienen ter indicatie en krijgt op dit moment teveel eer omdat ook het salaris van de werknemer ermee bepaald wordt.

- *Tijdrovend en complex.* Verder noemt een aantal gemeenten, waarvan er ook een paar tevreden zijn over de methodiek, dat de loonwaardemeting tijdrovend en complex is. Dit geldt zowel voor werkgevers als werknemers. Voor een klein bedrijf is een extra complicatie dat het niet altijd mogelijk is de prestatie van de werknemer af te zetten tegen die van een reguliere gelijke, omdat die er vaak niet is.

Werkgever aan het woord
"Ik heb nu twee keer zo'n rapport ingevuld voor mijn werknemer. Dan krijg ik een dikke envelop met een pak papier. Dat zijn heel veel vragen, die ik dan moet beantwoorden. Daar moet ik wel echt even voor gaan zitten, want dat kost zo een uur of anderhalf. De meeste van die vragen zijn trouwens niet eens relevant. Dan gaat het over dingen die helemaal niet van toepassing zijn in de baan waar het hier over gaat. Dat is voor mij dus wel wat frustrerend. Ik wil best zo'n pak vragen beantwoorden, maar niet als ik drie kwartier lang 'niet van toepassing' zit aan te vinken."

Ook voor werknemers is de loonwaardemeting soms te complex.

Klant aan het woord
"Ik ben blij dat er iemand was die mij hielp bij het invullen, want de helft van de woorden begreep ik niet."

De belasting die de loonwaardemeting voor werkgevers en werknemers met zich meebrengt, is per methodiek verschillend. Daarnaast verschilt de mate waarin de werknemer en werkgever worden geholpen bij het invullen van de vragenlijsten per individuele uitvoerder.

- *Psychische belasting voor werknemers.* Een aantal werknemers geeft aan dat de loonwaardemeting enige spanning met zich meebrengt. Dat heeft te maken met de psychische belasting die de meting voor hen meebrengt.

Klant aan het woord
"Het gaat sowieso al best wel diep. Je moet toch je hele ziel en zaligheid op tafel leggen, waar dan ook nog eens je leidinggevende bij zit. Die heeft ook niet altijd alleen maar positieve dingen over jou te vertellen. Maar als zo'n man van die meting dan ook nog eens gaat zeggen dat je eigenlijk niet geschikt bent voor je beroep, waar je bovendien net een opleiding voor hebt afgerond, dan komt dat wel hard aan."

Werknemers kunnen het gevoel hebben een goede score te moeten halen, om bij de werkgever te kunnen blijven werken. Een enkele gemeente geeft ook aan dat werknemers vooral het resultaat van de meting onthouden: het percentage van de loonwaarde. Dit getal is voor hen leidend en zij beschouwen een laag percentage als onvoldoende. Zij kijken daarmee niet naar de gehele context van de meting: hun goede en minder goede kanten, punten waarop zij zich hebben ontwikkeld en zich in de toekomst nog op kunnen ontwikkelen.

Succesfactor: Loonwaarde duidelijk communiceren
Voor het begrip voor de gemeten loonwaarde, is het van belang de loonwaardebepaling duidelijk te communiceren richting werkgever en werknemer. Alleen het communiceren van het percentage van de gemeten loonwaarde is onvoldoende om een werkgever te overtuigen een contract met loondispensatie af te sluiten. Er is uitleg over de opbouw van het percentage nodig en, niet onbelangrijk, suggesties voor verdere ontwikkeling van de klant.

7.5 Effecten op resultaten pilot

Uit het voorgaande hoofdstuk komt naar voren dat de meeste betrokkenen de loonwaardemeting waarderen. Met name de objectiviteit van de meting wordt genoemd als het belangrijkste pluspunt. Daarbij moet wel aangetekend worden dat de loonwaardemethodieken nog niet uitontwikkeld zijn en dat de ontwikkelaars van de methoden een taak hebben in het verder aantonen van de validiteit van de loonwaardemethode.

Er zijn ook betrokkenen, met name werkgevers, die de objectiviteit van de methoden in twijfel trekken. Volgens hen is het mogelijk de uitkomst van de meting te beïnvloeden. Zij hebben dan ook moeite met het exacte percentage dat als resultaat uit de meting rolt. Zij noemen dit een ‘schijnexactheid’ en zouden het reëler vinden als de resultaten in bandbreedtes wordt weergegeven. Dit heeft een negatieve invloed op de effect van de pilot. Werkgevers hebben hierdoor minder vertrouwen in de werking van het instrument en zijn wellicht minder snel geneigd te kiezen voor werknemers met loondispensatie.

Werknemers ervaren het over het algemeen als positief dat zij door de loonwaardemeting een ‘goed’ gesprek voeren met hun (nieuwe) werkgever en hun begeleiders vanuit de gemeente. Hierin komt naar voren wat hun mogelijkheden zijn. Het geeft niet alleen de werknemer inzicht in zijn eigen functioneren, maar ook voor de werkgever en andere begeleiders geeft dit nuttige informatie. De werknemers ervaren dit over het algemeen als heel prettig dat ook hun directe werkomgeving weet wat hun mogelijkheden en eventuele belemmeringen zijn in de dienstbetrekking. Dit maakt voor hen de werkomgeving veilig en heeft uiteraard een positieve invloed op hun functioneren.

Een breed gedragen knelpunt bij met name werkgevers en in mindere mate bij werknemer en medewerkers van de gemeente is de hoge belastbaarheid die de loonwaardemeting met zich meebrengt. De complexiteit van de meting in combinatie met de tijd die de uitvoering van de meting met zich meebrengt, zoals het invullen van de vragenlijsten en de te voeren gesprekken, zijn hierbij de belangrijkste belastende factoren. Het is niet mogelijk om aan te geven in welke mate medewerkers van de gemeente die deze loonwaardemeting uitvoeren deze hoge belastbaarheid ervaren omdat zij dit verhoudingsgewijs nog weinig doen. Meestal voert een extern bureau de loonwaardemeting uit.

8 Dienstverbanden en periodieke loonwaarde

Proces van de klant

Stap 5

Dienstverband

Periodieke Loonwaarde

Rol van de gemeente

Nazorg

Adminstratie & beschikkingen

De laatste stap in het proces is het creëren van dienstverbanden en het afnemen van periodieke loonwaardemetingen. Dit hoofdstuk laat zien wat het resultaat is van de inspanningen die gemeenten tot nu toe binnen de pilot hebben verricht.

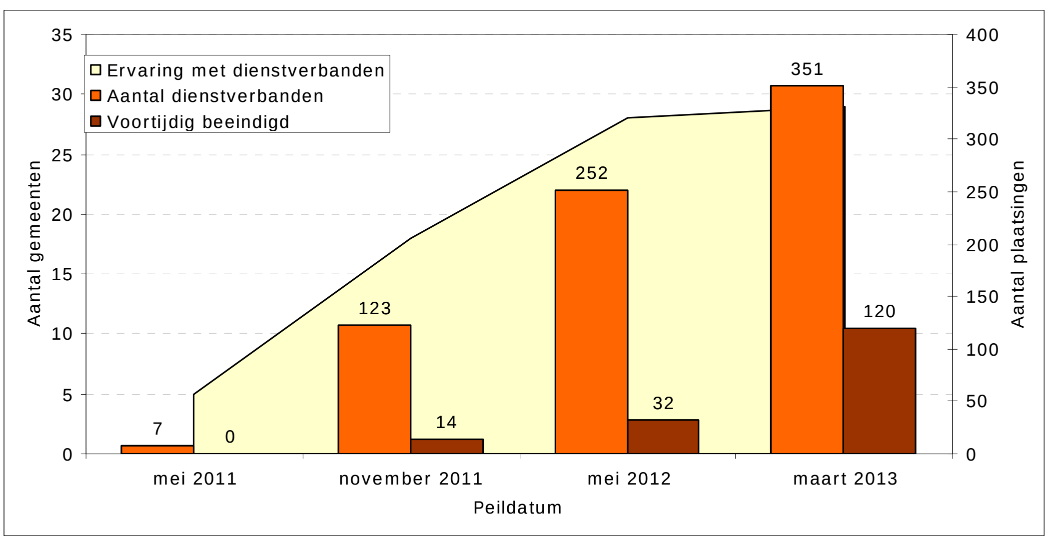
Allereerst schetsen we in paragraaf 8.1 het aantal en het type dienstverbanden. Vervolgens gaat paragraaf 8.2 in op uitval vóór en tijdens dienstverband en de inzet van ondersteunende voorzieningen om deze uitval te voorkomen. Paragraaf 8.3 gaat in op de duurzame dienstverbanden en de periodieke loonwaardemeting en laat tevens de ontwikkeling zien van de werknemers waarvan twee of meer loonwaardebepalingen bekend zijn. Het hoofdstuk sluit wederom af met een paragraaf waarin het effect van de dienstverbanden op de pilot wordt weergegeven.

8.1 Dienstverbanden

Aantal dienstverbanden

Ondanks de knelpunten in het werven van arbeidsplaatsen is het aantal proefplaatsingen en dienstverbanden in de pilot sterk gestegen. In figuur 8.1 is de stijging in van het aantal dienstverbanden in de loop van de pilot weergegeven, het betreft standcijfers per cyclus.

Figuur 8.1 Aantal dienstverbanden en ervaring van gemeenten met dienstverbanden



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011), cyclus 3 (mei 2012) en cyclus 4 (maart 2013)

Tijdens de eerste onderzoekscyclus in mei 2011 was het aantal dienstverbanden (7) nog zeer gering. In november van hetzelfde jaar zagen we een sterke stijging naar 123 dienstverbanden en in mei 2012 waren er 254 dienstverbanden gerealiseerd. Het aantal dienstverbanden is nog verder gestegen. Op peildatum 1 maart 2013 zijn er 351 dienstverbanden in het CVS geregistreerd.

Bijna alle gemeenten (29) hebben in de pilot dienstverbanden gerealiseerd. Wel is er een grote variëteit in het aantal gerealiseerde dienstverbanden: 16 gemeenten hebben 1 tot 5 dienstverbanden, en 2 gemeenten meer dan 50 dienstverbanden gerealiseerd.

Achtergrondkenmerken werknemers

In bijlage 5 zijn de tabellen opgenomen waarin de achtergrondkenmerken van de werknemers afgezet zijn tegen de omvang van de gerealiseerde baan. Hieruit blijkt dat de meeste dienstverbanden zijn gerealiseerd voor klanten met een lichamelijke of psychische beperking. Dat is niet verwonderlijk, aangezien dit ook de groepen zijn die het sterkst in de pilot vertegenwoordigd zijn. Gemiddeld werken de werknemers 28 uur per week. Er is geen noemenswaardig verschil in omvang van de baan tussen verschillende typen beperkingen te benoemen. Ook in leeftijd is geen verschil te zien in omvang van de baan.

Bijna alle dienstbetrekkingen (93%) zijn nog voor bepaalde tijd. Uit de casestudies blijkt dat werkgevers vrijwel altijd eerst een contract van een half jaar aanbieden. Ook omdat de periodieke loonwaardemeting in de pilot halfjaarlijks plaatsvindt. Zes klanten hebben een contract voor onbepaalde tijd. Dit aantal is verdubbeld ten opzichte van het laatste meetmoment in mei 2012.

Aard van de baan

In bijlage 6 zijn tabellen opgenomen waarin de aard van de baan zichtbaar is. De meeste dienstbetrekkingen die zijn gerealiseerd betreffen reguliere functies. Jobcarving (het creëren van aangepaste functies) komt nog relatief weinig voor: 22 van de 351 dienstbetrekkingen (is 6,3%) betreft jobcarving. Hoewel het percentage jobcarving ongeveer gelijk blijft (6,6%) is er wel een stijging te zien in absolute aantallen (15 op 1 mei 2012). Daarbij moet opgemerkt worden dat de reguliere functies in de praktijk ook steeds vaker aan het niveau van de klant worden aangepast, bijvoorbeeld door het schrappen van bepaalde (deel)taken of het bijstellen van de voor de functie geldende eisen.

Wanneer we kijken naar de verhouding reguliere werkgever of SW-bedrijf zien we dat het merendeel van de werknemers (322) bij een reguliere werkgever in dienst is. Daarnaast is er halverwege de pilot een nieuwe ‘type’ werkgever bijgekomen: detachering. Op 1 maart 2013 waren er 13 werknemers die via een detacheringconstructie werkzaam waren. Enkele gemeenten experimenteren met deze detacheringconstructie, omdat dit volgens hen meer risico uit handen neemt bij de werkgever en daardoor voor meer plaatsingen kan zorgen.

Type werkgevers en werkzaamheden

Daarnaast zien we een keur aan verschillend type werkgevers en werkzaamheden, van assistent bij een fietsenmaker of magazijnmedewerker bij een grote firma tot communicatiemedewerker op een kantoor of medewerker bij een groenvoorzieningsbedrijf.

Hoe verschillend deze werkplekken ook zijn, er vallen een aantal overeenkomsten te ontdekken:

1. *Bestaande werkervaringsplaatsen omgezet in dienstverbanden.* Zoals in hoofdstuk 6 beschreven, is het werven van nieuwe werkplekken vaak de grootste bottleneck in de werkgeversbenadering. Dit is ook terug te zien in de aard van de geworven dienstbetrekkingen. Gemeenten geven aan dat de gerealiseerde plaatsingen voor een groot deel bestaan uit participatieplaatsen of werkervaringsplaatsen waar een werknemer al werkzaam was. Deze bestaande werkplekken worden in het kader van de pilot omgezet in een proefplaatsing en uiteindelijk in een dienstverband met loondispensatie.
2. *Benutten van bestaande stabiele werkgeverscontacten.* Gemeenten die deelnemers op nieuw geworven werkplekken plaatsen, hebben vaak al langer contact met deze werkgevers. Zij proberen het instrument eerst uit bij werkgevers waar ze een stabiele relatie mee hebben. Voorheen ontvingen deze werkgevers meestal een andere compensatie, zoals loonkostensubsidie. Het komt voor dat deze werkgevers zelf aankloppen bij de gemeente om te vragen naar een alternatief.
3. *Veel plaatsingen in het Midden- en Kleinbedrijf.* De meeste banen worden gerealiseerd bij werkgevers in het MKB. Het is vaak erg moeilijk door te dringen tot de juiste beslissers in grote organisaties of landelijk opererende partijen. Ook landelijk gesloten convenanten worden niet altijd gedragen door lokale vestigingen. Grote bedrijven zijn bovendien meer geïnteresseerd in groepsplaatsingen. Loondispensatie is daarvoor niet het meest voor de hand liggende instrument, omdat dan voor alle geplaatste deelnemers afzonderlijk afspraken gemaakt moeten worden op basis van de individuele loonwaardes. Detacheringconstructies krijgen dan vaak de voorkeur.

Uitvoerder aan het woord
"Ik ben eigenlijk verbaasd dat we niet meer plaatsingen kunnen realiseren bij grote ketens, zoals supermarkten. Je zou zeggen dat die dat gemakkelijk kunnen organiseren. Het werk leent zich ervoor en met een ploeg mensen uit de doelgroep die tegen lagere loonkosten werken kun je als bedrijf iemand vrijmaken voor de begeleiding. Maar dat verhaal landt steeds maar niet, supermarkten hebben denk ik het personeel niet dat kundig is om die begeleiding te bieden. Ze kunnen alleen saaie en vervelende klusjes bedenken voor de doelgroep, waardoor die medewerkers uiteindelijk geen onderdeel van het echte team zijn."

8.2 Uitval en ondersteunende voorzieningen

In totaal hebben 29 gemeenten 351 dienstverbanden gerealiseerd. Dit aantal had hoger kunnen zijn, wanneer er geen sprake was van tussentijdse uitval. Er zijn twee verschillende momenten waarop een werknemer kan uitvallen: 1) Uitval tijdens proefplaatsing en vóór dienstbetrekking en 2) Uitval uit dienstverband: vroegtijdige beëindiging van het arbeidscontract.

Aantal uitval uit proefplaatsing en dienstverband

Op 1 maart 2013 zijn er in totaal zijn er 397 proefplaatsingen geregistreerd die niet tot een dienstverband geresulteerd hebben en zijn er 120 dienstverbanden voortijdig beëindigd. Bij de ene gemeente vallen meer deelnemers uit dan bij de andere. In enkele gevallen betreft het één werkgever die met een aantal deelnemers gelijktijdig niet verder gaat. Zo is er een gemeente waarbij een werkgever failliet ging en alle vijf werknemers met loondispensatie uitvielen. Daarbij zijn het absolute en geen relatieve aantallen. Zo is er een relatief grote gemeente met meer beëindigde proefplaatsingen (77) en dienstverbanden (26) dan andere gemeenten.

Deze gemeente heeft echter in vergelijking met de andere gemeenten ook substantieel meer proefplaatsingen (172) en dienstverbanden (72).[1]

Ook is het goed om op te merken dat de meerderheid van de werknemers die uitvalt, nog wel deelnemen aan de pilot. Zij gaan op een andere proefplaatsing werken.

Redenen van uitval
In de belronde is aan gemeenten gevraagd wat de reden is van uitval tijdens de proefplaatsing of het dienstverband. Een reden voor uitval is een mismatch tussen deelnemer en werkgever. Verder blijkt regelmatig dat het werk toch te belastend is voor de werknemer of ziet de werkgever bij nader inzien de werknemer toch niet zitten. Een ander veelgenoemde reden is de problematiek van de werknemer, die vaak pas tijdens de proefplaatsing of het dienstverband goed zichtbaar wordt of (opnieuw) opspeelt. Daarnaast zijn praktische redenen, zoals de verhuizing van een werknemer een andere gemeente ook oorzaak voor uitval.

Het komt slechts een paar keer voor dat de uitval direct verband houdt met het instrument loondispensatie. Genoemd zijn een te hoge of te lage loonwaarde en een werkgever die het niet eerlijk vond dat zijn werknemer onder het WML betaald kreeg.

Gemeente aan het woord
"De werkgever heeft aangegeven dat hij het niet fair vindt dat de klant niet tot het wettelijk minimumloon wordt aangevuld. Hij was in de veronderstelling dat dit wel zou gebeuren."

Soms werken gemeenten met zogenaamde 'indicatieve loonwaardes'. Deze geven een eerste beeld van de hoogte van de loonwaarde. Met deze methoden wordt het risico gelopen dat een werkgever de definitieve loonwaarde niet wil of kan overnemen wanneer het sterk afwijkt.

Gemeente aan het woord
"Leg dat dan maar eens aan een werkgever of klant uit. Je kunt hier dan niet te sterk van afwijken, want er zijn al bepaalde verwachtingen gewekt. Achteraf dus heel vervelend, want één van de partijen is dan altijd teleurgesteld."

Tot slot is er soms sprake van concurrentie van andere vormen van dienstverbanden. Zo zijn er 11 dienstverbanden omgezet naar een wsw-plaatsing en hebben 5 een contract met loonkostensubsidie ontvangen.

Verband met type deelnemer
Gemeenten vinden het moeilijk in te schatten of er specifieke groepen klanten zijn die frequenter uitvallen dan andere groepen. In de belronde geven enkele gemeenten aan dat uitval naar hun idee vaker voorkomt bij deelnemers met een lage loonwaarde. Deze bevinding wordt echter niet ondersteund met gegevens uit het CVS. Klanten met een beëindigd dienstverband hebben een gemiddelde loonwaarde van 52%, dit komt overeen met de gemiddelde loonwaarde van cliënten die (nog) werkzaam zijn.

Ook zijn er gemeenten die van mening zijn dat uitval groter is voor de groep deelnemers waarvan de beperkingen niet (direct) kenbaar zijn. Bij deze groep kan de omvang van de

[1] Een overzicht van gerealiseerde proefplaatsingen en dienstverbanden per gemeente is gegeven in bijlage 1.

beperkingen pas tijdens de proefplaatsing of het dienstverband naar boven komen. Het gaat dan zowel om psychische of psychosociale problematiek als ongunstige privéomstandigheden. In het CVS zien we dit op incidentele basis terug: enkele klanten vallen uit omdat de ziekte verergert of de (psychische) klachten dusdanig zijn dat de werkgever het dienstverband beëindigt of niet verlengt.

Onder de uitgevallen deelnemers is de groep WSW'ers wel enigszins oververtegenwoordigd. Ruim 40% van de deelnemers waarvan het dienstverband is beëindigd (39 klanten) heeft een Wsw-indicatie, terwijl van het totaal aantal deelnemers met een dienstbetrekking (351 klanten) slechts 21% Wsw-geïndiceerd is (72 klanten).

Vervolg na uitval

Zoals hierboven al aangegeven proberen gemeenten de deelnemers na uitval opnieuw te plaatsen in een andere proefplaatsing. Dit gebeurt vanuit het idee dat er sprake is van een slechte match en de deelnemer in een andere functie wel goed tot zijn recht kan komen. Enkele gemeenten stellen een maximum van 2 of 3 proefplaatsingen, andere gemeenten stellen geen maximum aan het aantal proefplaatsen per deelnemer. Daarnaast zetten gemeenten soms tussen de proefplaatsingen nog additionele trajecten in, om de problematiek van de deelnemer te reduceren of vaardigheden (verder) te ontwikkelen. Soms blijkt tijdens het traject dat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is om een werkplek op de reguliere arbeidsmarkt te vinden en valt de deelnemer alsnog uit de pilot.

Een gemeente probeert altijd na een 'mislukte' proefplaatsing contact met de werkgever te houden. Dit doen ze door een evaluatiegesprek met de werkgever te voeren en te achterhalen waar het mis is gegaan. Vervolgens lukt het soms om een andere deelnemer met loondispensatie of een ander instrument op dezelfde werkplek te plaatsen.

Hoe te voorkomen?

Aan de gemeenten is gevraagd of en hoe uitval te voorkomen is. Gemeenten geven verschillende antwoorden:

- *Hoort bij de doelgroep.* Sommige gemeenten zijn van mening dat dit type uitval niet is te voorkomen. Volgens hen is uitval inherent aan de doelgroep en is met die reden ook het concept proefplaatsing in het leven geroepen. Zij zijn van mening dat de vaardigheden en beperkingen van een deelnemer pas echt zichtbaar zijn op de werkplek.
- *Eerlijk over verwachtingen.* Enkele gemeenten merken op dat de werkgever en/of de werknemer soms te veel verwachtingen hadden van de pilot loondispensatie. Wanneer de werknemer de werkzaamheden toch niet ziet zitten, de werkgever niet tevreden is over de kwaliteiten van de werknemer of wanneer de loonwaarde na de loonwaardemeting voor de werknemer en/of werkgever niet acceptabel blijkt, is het risico op uitval groot.

Succesfactor: eerlijke verwachtingen scheppen

Door vooraf eerlijke verwachtingen te scheppen bij zowel de werknemer als de werkgever, is uitval te voorkomen. Zo moet een werkgever weten dat het gaat om werknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, wat uiteraard extra begeleiding vraagt van de kant van de werkgever. Hierbij is het eveneens belangrijk dat de werkgever ervan op de hoogte is dat er mogelijk grenzen zitten aan het functioneren van de werknemer

- *Langer en intensiever voortraject.* Er zijn ook gemeenten die zeggen dat een langer en intensiever voortraject ervoor moet zorgen dat de problematiek al vóór aanvang van de proefplaatsing zichtbaar is. Anderen pleiten juist voor een verlenging van de proefplaatsing, zodat de werkgever en werknemer langzaam aan elkaar kunnen 'wennen' en de 'gunfactor' hierdoor wordt vergroot. Zo heeft een gemeente er gaandeweg de pilot voor gekozen om aan de proefplaatsing een periode van 'begeleid werken' vooraf te laten gaan.
- *Begeleiding op de werkplek.* Tot slot zijn *alle* gemeenten van mening dat begeleiding op de werkplek onmisbaar is. Zonder begeleiding was er volgens hen het risico op uitval nog veel hoger. Om uitval nog meer te reduceren zou een intensiever en langer begeleidingstraject uitkomst kunnen bieden. Hierbij speelt ook de introductie van een werknemer in het bedrijf een belangrijke rol. Behalve de werkgever, moeten ook de naaste collega's niet alleen bereid zijn om deze werknemer te helpen en begeleiden, maar ook moeten zij in sommige gevallen accepteren dat de werknemer met loondispensatie minder productief is dan zij. In de begeleiding van dit proces speelt de leidinggevende op de werkvloer (productiechef, meewerkend voorman) een belangrijke rol.
- *Informatie geven over de gevolgen van de beperking op het functioneren.* Als een werknemer met loondispensatie eenmaal in dienst komt bij een werkgever, is het belangrijk dat de werkgever goed op de hoogte is van de beperkingen van de werknemer en de manier waarop deze beperkingen invloed hebben op het functioneren van de werknemer op de werkvloer.

Gemeente aan het woord
"Een klus moet af, als er dan iemand in het team zit met minder loonwaarde die minder presteert, geeft dit druk op de andere teamleden. Er moet dus niet alleen begrip zijn (en aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen) bij de managementlaag, maar juist ook bij de collega's."

Gemeente aan het woord
"We hebben veel meer uitval dan verwacht, maar we leverden ook helemaal geen begeleiding na de plaatsing omdat werkgevers niet nóg een contactpersoon wilden hebben. Daar komen we nu toch een beetje van terug. Als werkgevers langere tijd met hun werknemer willen werken, is begeleiding gewoon nodig. Dan moeten ze die extra contactpersoon maar accepteren."

Inzet ondersteunende voorzieningen
De inzet van begeleiding op de werkplek zien alle gemeenten als toegevoegde waarde. In de pilot zien we dan ook dat alle gemeenten die ervaring hebben met proefplaatsingen en dienstverbanden (29) ondersteunende voorzieningen inzetten, zoals nazorg of jobcoaching. Andere voorzieningen (zoals werkplekaanpassingen en vervoersregelingen) worden slechts mondjesmaat ingezet.

Van deze gemeenten kiest het overgrote deel (72%) voor het verlenen van nazorg door eigen medewerkers of medewerkers van het SW-bedrijf. Slechts 4 gemeenten geven aan de nazorg extern in te kopen bij een organisatie die gespecialiseerd is in jobcoaching. De andere gemeenten maken van beide mogelijkheden gebruik. Daarbij gaat hun voorkeur uit naar de eigen werknemers, maar als de werkgever al contact heeft met een externe jobcoach gaat de gemeente hierin mee.

Bijna de helft van de gemeenten die nazorg inzetten, doet dit náást de pilot op dezelfde wijze. De andere gemeenten zetten in de pilot de nazorg langer, intensiever en/of uitgebreider in. Voor enkele gemeenten geldt dat ze normaliter nooit nazorg bieden, en in de pilot wel. De toegenomen inzet van nazorg is te verklaren door het extra beschikbare budget in de pilot. Over de duur van de nazorg zijn de meningen echter verdeeld. Ongeveer de helft van de gemeenten is van mening dat het maatwerk betreft en het ingezet moet worden zolang het nodig is. De andere helft deelt deze mening, maar stelt een maximum welke kan variëren van een aantal weken tot twee jaar.

In de belronde is ook gevraagd naar het type deelnemer dat nazorg behoeft. Enkele gemeenten zijn van mening dat de werknemers met een verstandelijke of psychosociale beperking meer ondersteuning nodig hebben dan de andere werknemers. De meeste gemeenten antwoorden echter dat het een kwestie van maatwerk is. Daarnaast zeggen zij dat de intensiteit van de nazorg ook afhankelijk is van de werkgever en in hoeverre deze in staat is de werknemer te begeleiden of behoefte heeft aan (intensieve) begeleiding van een externe jobcoach op de werkvloer.

Een laatste opmerking over de inzet van nazorgtrajecten, is dat lang niet alle gemeenten concreet kunnen maken welke activiteiten precies worden ondernomen bij zo'n nazorgtraject. Gemeenten spreken over 'consolideren van dienstverbanden', 'maatwerk leveren' en 'gesprekken voeren'. Over het algemeen lijkt deze vorm van nazorg niet heel intensief te zijn.

Gemeente aan het woord
"Nazorg is voor ons: de vinger aan de pols houden, een keer in de twee weken eens bellen. Zoiets."

Ook de werkgever weet niet altijd de ontvangen nazorg direct te definiëren.

Werkgever aan het woord
"Of ik hulp en coaching krijg? Ik weet eigenlijk niet precies wat je bedoelt. De gemeente belt wel eens, ja. Maar bij coaching denk ik toch aan iets heel anders. Er is hier nog nooit iemand geweest die me echt tips heeft gegeven over hoe ik met de beperkingen van mijn werknemer om moet gaan."

Een aantal gemeenten heeft wel uitgewerkt wat er onder nazorg wordt verstaan. Zo is er een gemeente waarbij de medewerker die nazorg verleent een paar keer een dagdeel meeloopt op de werkplek. Hierna kan hij in gesprekken met werkgever en werknemer mogelijke knelpunten benoemen en anticiperen op eventuele problemen. Andere gemeenten geven aan dat de nazorg zich vooral richt op het oplossen van belemmeringen bij de werknemer, zoals schuldenproblematiek.

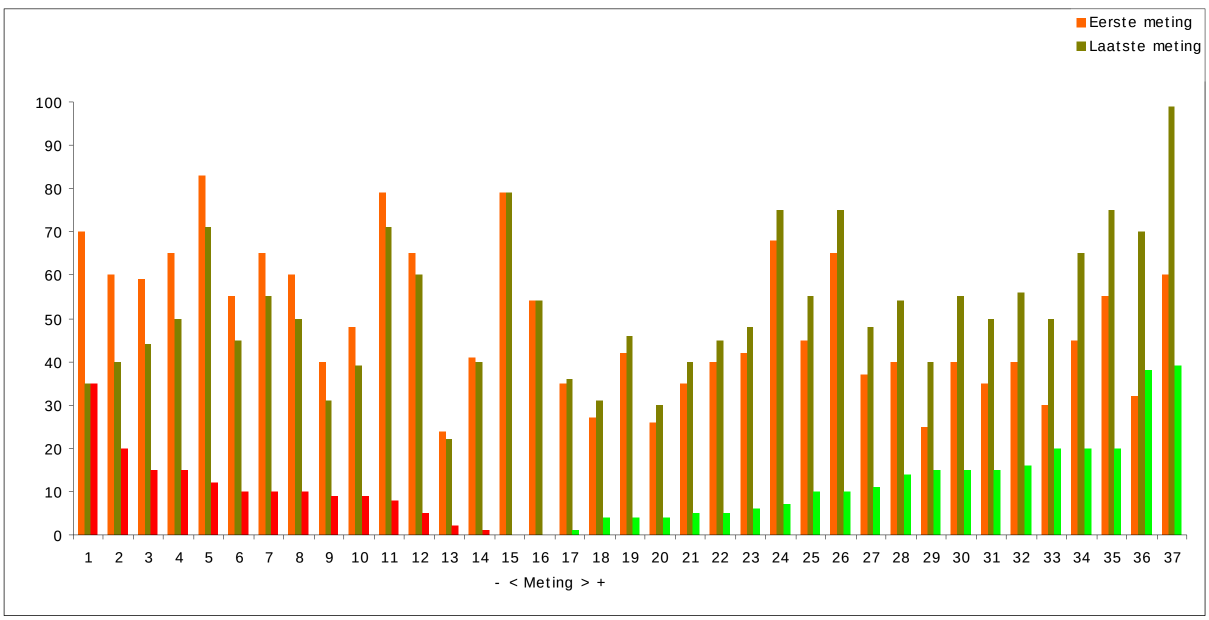
Gemeente aan het woord
"Wij zien nazorg meer als life-coaching. Dat is een persoonlijke benadering van de werknemer, waarbij we helpen bij het plannen van leven en werken. Mensen zijn niet gewend die dingen te combineren. We kijken dus breder dan alleen de manier waarop de baan wordt uitgevoerd."

8.3 Duurzame dienstverbanden en periodieke loonwaardemeting

Duurzaamheid dienstverbanden
Zoals figuur 8.1 laat zien, heeft het uiteindelijke resultaat van dienstverbanden met loondispensatie een lange aanloop gehad. Voorafgaand aan het afsluiten van dienstverbanden, zijn gemeenten bezig met organisatorische voorbereidingen van de pilot, de doelgroepselectie en werkgeversbenadering. Het is daarom moeilijk om representatieve uitspraken te doen over de duurzaamheid van de dienstverbanden met loondispensatie. Van 37 werknemers is inmiddels een herhalingsmeting afgenomen. Voor 6 van deze 37 werknemers betrof het al de derde herhalingsmeting, welke allemaal bij dezelfde werkgever zijn uitgevoerd. Voor deze 6 werknemers is het dienstverband duurzaam te noemen.

Periodieke loonwaardemeting
Op 1 maart 2012 was bij 37 werknemers de voor de tweede of derde keer de loonwaarde opnieuw bepaald. De resultaten van de eerste en laatste meting zijn zichtbaar in figuur 8.2.

Figuur 8.2 Periodieke loonwaardebepaling



Bron: CVS Pilot Loondispensatie, Peildatum 1 maart 2013, Panteia/Research voor Beleid 2013.

Figuur 8.2 laat zien of er een positief of negatief verschil is tussen de eerste en laatste loonwaardemeting. Aan de linkerkant staan de werknemers waarbij de loonwaarde van de tweede meting lager uitviel dan in de eerste meting. Dit negatieve verschil is in het rood aangegeven. Bij de werknemers aan de rechterkant is de loonwaarde in de tweede meting toegenomen, waarbij het positieve verschil in groen is aangegeven.

Van de 37 werknemers waarvan de loonwaarde opnieuw bepaald is, is bij meer dan de helft de loonwaarde toegenomen (21). Bij 2 werknemers is de loonwaarde gelijk gebleven. En bij 14 werknemers is een daling in loonwaarde te zien. De grootste afname betreft een loonwaarde van 70% in de eerste meting naar 35% in de tweede meting. De grootste stijging zien we bij

de werknemer die 39 procentpunt is gestegen: van 60 naar 99 procent. De gemiddelde loonwaarde van de eerste meting was voor deze 37 werknemers 49 procent en in de laatste meting 52 procent. Gezien het geringe aantal waarnemingen en het geringe verschil kunnen we hieruit geen verdere conclusies trekken.

Onderstaande tabel laat het verloop van de loonwaarde zien voor de 6 werknemers waarvoor drie keer een loonwaarde is berekend.

Tabel 8.1 Verloop in loonwaarde

Werknemer	*1e meting*	*2e meting*	*3e meting*
1	79%	78%	79%
2	42%	44%	48%
3	37%	60%	48%
4	35%	40%	50%
5	26%	27%	30%
6	54%	40%	54%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013, Panteia/research voor Beleid, 2013

De tabel laat geen eenduidig beeld zien. De ene werknemer blijft gedurende het dienstverband op ongeveer dezelfde loonwaarde, de ander stijgt in loonwaarde en bij weer een andere fluctueert de loonwaarde. Voor alle zes werknemers geldt dat er geen daling is in de uiteindelijke loonwaarde. De data laten niet zien in hoeverre dit verloop in loonwaarde overeenkomt met de perceptie van werkgever en werknemer.

Meerwaarde van periodieke herhalingsmetingen

Aan de gemeenten die periodieke herhalingsmetingen hebben uitgevoerd, is naar hun ervaring gevraagd. Sommige noemen het extra tijdsbeslag en de administratieve belasting die erbij komt kijken, als groot nadeel. Ook zijn er werkgevers die de herhalingsmetingen bij een lopend contract niet nodig vinden.

Werkgever aan het woord
"Het is de eerste keer al best veel werk en tijd, en de tweede keer nog steeds evenveel. Nu is er net weer een herhalingsmeting geweest. De loonwaarde ging van 49% naar 51%. Dan heb ik zoiets van: moet er nu echt een heel circus opgezet worden voor die 2%?"

Een specifiek knelpunt kan zich voordoen wanneer de werknemer tussentijds te maken krijgt met een andere eigenaar of leidinggevende.

Gemeente aan het woord
"Wij hadden een klant naar tevredenheid bij een bedrijf geplaatst en net de loonwaardebepaling laten uitvoeren. Prima, iedereen was het over de uitkomst eens, dus geen probleem. Toen werd het bedrijf overgenomen door een nieuwe eigenaar en die werkgever kon zich helemaal niet in de vastgestelde loonwaarde vinden. Hij was natuurlijk ook niet betrokken geweest bij de meting, dus dan heb je toch minder begrip en draagvlak. De herhalingsmeting kwam zelfs nog hoger uit. De klant had natuurlijk al een tijdje een bepaald inkomen, dus je kan dan niet opeens zomaar de loonwaarde gaan verlagen. Dat is niet uit te leggen als de meting dat niet ondersteunt."

Toch geeft de meerderheid van de gemeenten aan dat ze meerwaarde zien in herhalingsmetingen. Loondispensatie zien zij als ontwikkelinstrument en om deze ontwikkeling te bepalen,

is het nodig de loonwaardebepaling te herhalen. De frequentie waarin de loonwaardemeting in de pilot is uitgevoerd – elk half jaar – mag van veel gemeenten omlaag. Een beter moment vinden zij een contractverlening en/of merkbare veranderingen op de werkplek.

8.4 Effecten op resultaten pilot

Uit het voorgaande hoofdstuk komt naar voren dat er 351 dienstverbanden zijn gerealiseerd in de pilot. Het merendeel hiervan betreft reguliere arbeidsplaatsen. Deze plaatsingen vinden bij uiteenlopende werkgevers plaats. De meeste kans om plaatsingen te realiseren doen zich echter nog altijd voor bij werkgevers waar de gemeenten reeds contacten mee hebben. Veelal zijn de deelnemers al bekend bij deze werkgevers omdat zij daar werken of hebben gewerkt op bijvoorbeeld een werkervaringsplaats. Verder valt op dat de meeste plaatsingen zijn gerealiseerd in het MKB. Deze zijn makkelijker te bereiken omdat zij functioneren op de lokale arbeidsmarkt.

Om nog meer effect te hebben, dient er veel aandacht te zijn voor het voorkomen van tussentijdse uitval van deelnemers. Er zijn verschillende aandachtspunten genoemd om uitval zoveel mogelijk te voorkomen. Het is belangrijk om richting de werkgever en de werknemer eerlijk te zijn over de verwachtingen die werken met loondispensatie met zich meebrengt. Ook draagt een langer en intensiever voortraject vooraf gaand aan de plaatsing bij aan het voorkomen van uitval. In dit voortraject komen mogelijke problemen die spelen bij de werknemer eerder boven tafel. Daarnaast krijgt de werkgever meer gelegenheid om aan de werknemer te wennen. Tevens is ook extra begeleiding op de werkvloer onmisbaar, waarbij de rol van de naaste collega's van de werknemer met loondispensatie niet mag worden onderschat. Voor het kweken van begrip is het belangrijk dat de werkgever en de naaste collega's weten wat de beperkingen van de werknemer zijn en wat dit voor gevolgen heeft op zijn functioneren. Een goede nazorg wordt als belangrijk ervaren voor een goed verloop van het dienstverband. Bij het grootste deel van de werknemers met loondispensatie die reeds een herhalingsmeting hebben gehad, is de loonwaarde gestegen. De meerderheid van de gemeenten zien meerwaarde in de herhalingsmeting, omdat het instrument pas dan goed kan worden gehanteerd als ontwikkelinstrument.

Deel III: Resultaten en effecten

9 Prikkels voor klanten

Eén van de basisveronderstellingen achter het instrument loondispensatie is dat het instrument klanten motiveert om (regulier) te gaan werken en zich binnen dat werk te ontwikkelen. De trigger hiervoor is in de eerste plaats financieel van aard: het inkomen stijgt immers naarmate de loonwaarde toeneemt. Wanneer werknemers zich in hun werk ontwikkelen, neemt de loonwaarde toe en ontvangen zij meer inkomen. Op deze manier kan het instrument klanten stimuleren zich te blijven ontwikkelen. In de basis richt het instrument zich dus vooral op het realiseren van een financiële prikkel. In dit hoofdstuk onderzoeken we in welke mate deze veronderstelde prikkelwerking in de pilot daadwerkelijk is gerealiseerd. Ook kijken we of er nog andere, niet-financiële, prikkels van het instrument loondispensatie uitgaan.

We beginnen het hoofdstuk met een uiteenzetten van de financiële prikkel. In paragraaf 9.1 onderscheiden we de prikkelwerking en prikkelbeleving van het instrument voor klanten. Paragraaf 9.2 bespreekt de psychologische prikkels en paragraaf 9.3 de sociologische prikkels. Het hoofdstuk sluit af met een afweging van deze prikkels en beleving (paragraaf 9.4).

9.1 Loondispensatie: een financiële prikkel voor klanten?

Financiële prikkel in beeld

Gemeenten registreren in het CVS welk *nettoloon* werknemers met een dienstverband met loondispensatie verdienen. Ook de *netto* aanvullende uitkering bij het dienstverband wordt genoteerd. Wanneer we dit afzetten tegen de hoogte van de uitkering op het moment van instroom in de pilot, is te berekenen welk deel van de klanten er in inkomen op voor- of achteruit gaat.

Op 1 mei 2012 was voor 104 klanten al deze informatie beschikbaar. Voor een iets groter aantal klanten is wel een deel van de informatie beschikbaar. Van deze klanten is bijvoorbeeld wel de hoogte van het loon bekend, maar niet de hoogte van de aanvullende uitkering. In onderstaande tabel is steeds gerekend met een zo groot mogelijk aantal beschikbare gegevens. De bedragen geven het gemiddelde van het aantal records weer.

Tabel 9.1 Uitkering, loon en aanvulling

	A. Uitkering bij start	*B. Loon*	*C. Aanvullende uitkering*	*D. Totaal inkomen*	*Verschil tussen A en D*
Gemiddeld	€ 936,37	€ 600,14	€ 508,94	€ 1.095,07	**€ 159,37**
Aantal records	**180**	**229**	**152**	**147**	

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Toename in inkomen

Afgaand op deze cijfers gaan klanten er gemiddeld € 159,37 op vooruit wanneer ze gaan werken. Een dergelijke toename in inkomen is voor de doelgroep van de pilot een substantieel bedrag.

Uitvoerder aan het woord
"Voor de doelgroep die we hier in Rotterdam hebben is elke toename in inkomen meegenomen. Voor de meeste mensen is €50 euro per maand al een enorm bedrag. Ze zijn gewend over elke euro na te denken. Als je dan ineens een paar tientjes per maand meer kunt verdienen, is dat een forse prikkel."

Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat tegenover deze toename een forse tegenprestatie staat.

Gemeente aan het woord
"Ik blijf het een lastig dilemma vinden. Je laat iemand die een uitkering ontving 40 uur per week laten werken, vaak in een vrij zwaar beroep. Dat is heftig, als je jarenlang op de bank hebt gezeten! En aan het eind van de maand zeg je dan: hier, 100 euro extra, voor de moeite. Ik ben niet verbaasd dat er mensen zijn die zeggen: voor die 100 euro blijf ik wel lekker thuis."

SW-indicatie gunstiger
Op de langere termijn kan deelname aan de pilot voor klanten met een SW-indicatie ongunstig uitvallen. Werken met loondispensatie levert meer op dan de uitkeringssituatie. Toch is het voor hen financieel gunstiger om in een SW-dienstverband aan de slag te gaan, omdat ze hier minimaal WML verdienen.[1] Werken met loondispensatie is voor hen daarom alleen lonend zolang ze op de wachtlijst staan.

Inkomensstijging zonder financieel voordeel (in de toekomst)
Het is ook mogelijk dat klanten wél in inkomen stijgen, maar dat deelname aan de pilot in de toekomst nadelige financiële gevolgen kan hebben:

Gemeente aan het woord
"Als cliënten gaan werken, gaan ze in onze gemeente meestal ook meer verdienen dan hun uitkeringsnorm was. Daardoor vervalt ook hun recht op een meerjarige aanvullende uitkering. Ze gaan er nu dus niet in inkomen op achteruit. Maar wanneer de klant zijn baan kwijtraakt en weer in de uitkering belandt, komt hij niet meer in aanmerking voor een aanvullende uitkering, omdat de regelgeving hiervoor is aangescherpt. Cliënten beseffen dat nu niet, maar dat kan in de toekomst nare situaties opleveren."

In de casestudies melden meerdere gemeenten dat een aanzienlijk deel van hun klanten in de schuldhulpverlening zit. Deze deelnemers merken zelf niets van een stijging in inkomen, omdat alle extra inkomsten gebruikt worden voor aflossing.

Afname in inkomen
Hoewel de meeste klanten er gemiddeld op vooruitgaan, geldt dit niet voor alle deelnemers. Van de 104 records waarvoor alle gegevens bekend zijn[2], zijn er 29 klanten waarvoor er sprake is van een negatief verschil. Deze klanten gaan dus achteruit in hun inkomen. Tabel 9.2 geeft de inkomenscijfers weer voor deze groep.

[1] Zij hebben binnen de pilot daarom ook het recht naar de SW uit te stromen zodra er voor hen een plaats beschikbaar komt.
[2] 40% van het op dat moment aantal deelnemers aan de pilot met een dienstverband.

Tabel 9.2 Uitkering, loon en aanvulling voor klanten die inkomen inleveren

	A. Uitkering bij start	*B. Loon*	*C. Aanvullende uitkering*	*D. Totaal inkomen*	*Verschil tussen A en D*
Gemiddeld	€ 1.127,35	€ 410,88	€ 581,34	€ 992,22	**- € 135,02**
Aantal records	**29**	**29**	**29**	**29**	

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Hieruit blijkt dat voor een deel van de klanten in de pilot werken niet lonend is: 29 deelnemers zijn er gemiddeld € 135,02 op achteruit gegaan. Het inleveren van een dergelijk bedrag per maand valt deelnemers erg zwaar.

Er kunnen diverse verklaringen zijn voor deze afname in inkomen:

- De hoogte van de uitkering bij start van de pilot is voor deze deelnemers aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde van alle klanten in de pilot, met een verschil van bijna 200 euro. Mogelijk ontvingen deze deelnemers gemeentelijke aanvullende uitkeringen en/of vergoedingen voorafgaand aan het gaan werken, die vervallen wanneer een klant gaat werken. De deelnemer gaat er dan per saldo op achteruit;
- Voor gehuwden, voor wie de WWB-norm gelijk is aan het referentieminimumloon, betekende het gaan werken met loondispensatie bij aanvang van de pilot geen toename in inkomen; halverwege de pilot is hier verandering in gekomen door vrijlating van de arbeidskorting;
- De loonwaarde en het aantal werkuren per week kan de toe- of afname in inkomsten beinvloeden. Een berekening die in de derde cyclus is gemaakt liet zien dat werknemers die er in inkomsten op achteruit gaan, een gemiddelde loonwaarde hebben van 43%, dit is lager dan het gemiddelde van 51%. Wat betreft de werkuren zien we dat werknemers die in inkomen achteruit gaan gemiddeld 5 uur per week minder werken (25 uur) dan de werknemers die er in inkomen op vooruit gaan (gemiddeld 30 uur per week). Het gaat echter om de *combinatie* van loonwaarde en aantal werkuren, die kan leiden tot een daling in inkomen. Wanneer een werknemer een loonwaarde van 20% heeft maar 40 uur per week werkt, moet het inkomen voor deze werknemer toenemen. Maar als de loonwaarde laag is en er sprake is van een parttime dienstverband, kan die combinatie leiden tot een daling in het inkomen. We spreken dan om een *feitelijke arbeidsproductiviteit* van onder de 20% waardoor de werknemer er per saldo op achteruit gaat[1].

Beleving van de financiële prikkel

Uit de tabellen 9.1 en 9.2 blijkt dat het merendeel van de klanten die met loondispensatie aan de slag gaat een toename in inkomen kan verwachten. Tegelijkertijd is werken niet altíjd lonend voor werknemers. Hoe ervaren zij zelf deze financiële prikkel? Werkt de toename in inkomen zo stimulerend als verondersteld werd?

Begrip van het instrument

Het merendeel van deze werknemers waarmee in het onderzoek naar de pilot is gesproken was niet goed op de hoogte van het principe van loondispensatie. In sommige gevallen is

[1] De groep met een loonwaarde van onder de 20% behoorde eigenlijk ook niet tot de doelgroep van de pilot, zie paragraaf 4.1.

het instrument niet goed aan de deelnemers uitgelegd. Deelnemers begrepen daardoor niet dat zij onder het minimumloon zouden gaan werken, en ook de samenhang tussen de hoogte van de loonwaarde en de hoogte van het inkomen is hen niet altijd uitgelegd.

Klant aan het woord
"Zoals ik nu in dit gesprek krijg uitgelegd wat loondispensatie is, zo had ik het nog nooit eerder van iemand gehoord. En ik werk hier nu al bijna een jaar. Het was wel fijn geweest als iemand dat eerder zo had uitgelegd. Dat had veel gedoe gescheeld, dan had ik me niet zo druk gemaakt over dat mijn salaris niet klopte."
Even later: "En nu ik er eens over denk, vind ik het nog wel slim bedacht ook. Ik ga er een beetje op vooruit, mijn baas betaalt niet te veel en de gemeente heeft er ook winst van. Dat snap ik wel, ook. Ik heb jarenlang van de gemeente betaald gekregen, nu moeten zij er ook wat aan hebben."

De hier beschreven deelnemer is duidelijk in staat te begrijpen wat de systematiek achter loondispensatie inhoudt. Dit is echter lang niet altijd het geval. Voor ongeveer de helft van de deelnemers blijkt het concept van het instrument loondispensatie te complex. Het lage niveau van klanten speelt hierbij een belangrijke rol en ook taalproblemen kunnen begrip van het instrument in de weg staan.

Het proces rond de pilot is voor klanten al complex genoeg. Wanneer ze in het proces instromen, hebben veel deelnemers al moeite om te begrijpen dat ze aan het werk gaan, en hoe het traject daar naartoe zal verlopen. Het gros van de klanten beseft echter niet dat hiervoor loondispensatie wordt ingezet, laat staan dat ze zich bewust zijn van de consequenties die het instrument heeft voor hun inkomen.

Klant aan het woord
"Ik had een gesprek met mijn klantmanager. Volgens mij ging het erover dat ik me zou aanmelden voor een Wsw-indicatie. Daarna weet ik niet meer precies hoe het ging. Ik heb een poosje bij Caparis gewerkt (het SW-bedrijf) en daarna werden we in een busje gestopt, en nu werk ik hier."

Begrip van de ontwikkelingsprikkel

Ook als deelnemers de systematiek achter loondispensatie en uitbetaling onder het minimumloon begrijpen, is de 'ontwikkelingsgedachte' achter het instrument voor hen moeilijk te bevatten. Klanten ervaren de stimulans om zich meer te ontwikkelen niet altijd: vaak realiseren zij zich niet dat een stijgende loonwaarde een hoger inkomen tot gevolg heeft.

Klant aan het woord
"Mijn salaris is lager geworden. Ik wist niet hoe dat kwam, maar de gemeente zegt dat het is omdat mijn loonwaarde van 55% naar 50% is gegaan. Daar heb ik zelf eigenlijk niks van gemerkt. Hoe kun je weten of je loonwaarde omhoog of omlaag gaat?"

Teleurstelling: werken onder minimumloon

Wanneer deelnemers dan eenmaal aan de slag zijn, blijkt het voor een deel van hen toch moeilijk te verkroppen dat ze geen minimumloon ontvangen.

Klant aan het woord
"Ik liet mijn loonstrookje aan mijn zus zien, die me helpt bij mijn financiën. Die zei dat het onmogelijk was dat ik zo weinig verdien. Het minimumloon is immers een recht, iedereen die werkt krijgt dat. Minder verdienen kan niet. Daardoor dacht ik dat er iets mis was gegaan en heb ik heel veel gebeld met de gemeente. Maar daar wist ook bijna niemand hoe het zat."

Dit speelt vooral op wanneer klanten in een werksituatie samen werken met reguliere collega's die wel het minimumloon of zelfs meer dan dat verdienen. Voor een aantal klanten is dit de reden geweest zich terug te trekken uit de pilot.

Twee inkomstenbronnen
Dat een klant twee inkomstenbronnen heeft, maakt het voor klanten lastig om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. Zeker voor de doelgroep van de pilot, die over het algemeen toch al wat meer moeite heeft met het op orde houden van de financiën, is dit erg complex.

Uitvoerder aan het woord
"De afstemming van de aanvullende uitkering op het loon is niet alleen voor cliënten ingewikkeld, maar ook voor de administraties van werkgever en gemeente. Daardoor gaat er nog wel eens iets mis. De klant moet dus eigenlijk iedere maand heel goed controleren of de bedragen allemaal kloppen. Als het niet correct is moet de klant het meteen melden – anders bestaat het risico dat ze ineens veel moeten terugbetalen. Dat is een verantwoordelijkheid die cliënten nauwelijks aankunnen."

9.2 Psychologische prikkels

Hoewel de veronderstellingen achter het instrument loondispensatie voor een belangrijk deel uitgaan van een financiële stimulans, vormen zij in de praktijk niet de enige, noch de belangrijkste motivatiebron van klanten. Ook *sociale* en *psychologische* prikkels spelen hierbij een rol. Deze type prikkels komen in de volgende paragrafen aan bod.

Focus op mogelijkheden van de klant
Kenmerkend voor het instrument loondispensatie is de focus op wat iemand nog kan. De loonwaarde wordt immers vastgesteld op basis van de prestaties die een klant levert op de werkvloer. Klanten geven aan dit als erg prettig en stimulerend te ervaren. Waar gemeenten eerst vooral focusten op de legitimiteit van de uitkering, wordt nu veel aandacht besteed aan de mogelijkheden en capaciteiten van een klant.

Uitvoerder aan het woord
"Klanten zijn vooral blij dat er persoonlijke aandacht voor hun situatie is. Ze hebben het gevoel dat ze erg lang aan de kant hebben gestaan, en zijn soms erg geïsoleerd. Dat het gesprek dan gaat over wat je wilt en wat je kunt, dat is voor hen heel fijn."

De focus op wat zij kunnen, vormt voor klanten één van de belangrijkste prikkels die van loondispensatie uitgaat. Gemeenten kunnen deze prikkel maximaal benutten door dit in het gesprek met de klant expliciet te benoemen.

Wegnemen van druk
De inzet van loondispensatie neemt een deel van de druk die klanten ervaren weg. De beperkingen van klanten zijn voor alle betrokken partijen duidelijk en expliciet gemaakt, en het bedrag dat de werkgever voor het werk van de klant betaalt, is hierop aangepast. Dit betekent dat de werkgever minder hoge verwachtingen van de klant heeft, en dat de klant rustig kan wennen in een situatie waarin rekening gehouden wordt met zijn beperkingen.

Klant aan het woord
"Wat mij aanspreekt is dat ik niet meer hoef te doen dan ik aankan. Er is een test bij me afgenomen, en daar kwam uit wat ik kan en hoeveel ik kan werken. Dat klopt ook wel, als ik meer moet doen dan dat ben ik echt doodmoe. Ik was bang dat de werkgever meer van me zou vragen dan ik kan, maar dat is nu niet zo."

Wanneer klanten begrijpen dat zij minder dan het minimumloon uitbetaald krijgen, maar dat daar tegenover staat dat zij niet boven hun krachten hoeven te werken, kunnen zij vaak makkelijker accepteren dat ze minder verdienen dan de reguliere collega's waar ze mee samenwerken. In gesprekken met werknemers is het goed ook dit expliciet te benoemen, zodat het verband tussen inkomen en prestatie voor de werknemers helder wordt.

Vertrouwen van de werkgever
De focus op mogelijkheden van de klant en het wegvallen van druk doordat beperkingen expliciet besproken worden, hebben in een aantal gevallen een duidelijk positief effect gehad op de werkrelatie. De werkgever geeft de werknemer dan ruimte op de terreinen waar hij of zij wel goed functioneert. Hierbij komt de informatie die in de loonwaardemeting naar boven komt goed van pas.

Klant aan het woord
"Ik heb nu zo'n onderzoek gehad, en daaruit kwam wat voor dingen ik niet zo goed kan. Ik ben bijvoorbeeld niet zo'n prater, en nogal rommelig. Maar de dingen die ik dus wel goed kan, daar vertrouwt mijn werkgever me helemaal mee. Dat is wel zó fijn om dat te merken!"

Zekerheid
De klanten die deelnemen aan de pilot loondispensatie hebben vaak al meerdere re-integratietrajecten achter de rug. Deelnemers geven dan ook aan het prettig te vinden dat ze nu voor een langere periode aan een zelfde traject deelnemen. Het feit dat het traject in principe niet eindig is, maar gewoon kan doorlopen zolang het nodig is, ervaren klanten als prettig.

9.3 Sociale prikkels

Meedoen aan de maatschappij
Verschillende klanten geven aan het fijn te vinden dat het instrument weer perspectieven biedt om (weer) mee te doen aan de maatschappij. Klanten zijn aan het werk, hebben collega's en bouwen daarmee sociale contacten op.

Werkgever aan het woord
"De werknemer voelt hier dat hij er weer bij hoort. Hij blijft 's avonds lang plakken, omdat hij geen zin heeft om naar huis te gaan. Het is belangrijk voor hem om ergens bij te horen, om ergens deel van uit te maken."

Ook voor klanten die vanuit een participatieplaats instromen in een dienstverband kan er een stimulerende werking uitgaan van loondispensatie:

Klant aan het woord
"Ik werk nu twee jaar op deze participatieplaats. Het was bijna afgelopen, maar toen zei de werkgever dat hij er wel een baan met loondispensatie van wil maken. Daar ben ik erg trots op. Het werk dat ik hier al die tijd heb gedaan is dus zo goed dat ik daar nu salaris voor kan krijgen."

Afhankelijkheid van de gemeente en andere instanties
Voor klanten die werkzaam zijn met loondispensatie laten gemeenten de sollicitatieplicht en doorgaans ook andere verplichtingen vervallen. Toch houden klanten het gevoel dat ze verantwoording moeten afleggen aan de gemeente wanneer blijkt dat ze voor een deel van hun inkomen nog steeds afhankelijk zijn van de gemeente.

Klant aan het woord
"Nu heb ik wel een baan, maar ik krijg ook nog steeds uitkering. En mijn vrouw is ook werkloos. Moet ik nu nog meer solliciteren of niet? En moet mijn vrouw nog steeds solliciteren of hoeft dat nu niet meer omdat ik werk?"

9.4 Prikkels en beleving afgewogen

Financiële prikkel
Voor ongeveer tweederde van de werknemers betekende het werken met loondispensatie een vooruitgang in hun netto inkomen[1]. Deelnemers ervaren dit echter niet altijd als zodanig. Veel deelnemers begrijpen niet waarom ze een deel van het inkomen van de werkgever ontvangen en een deel van de gemeente. Dat het inkomen (ver) onder het minimumloon ligt, kan bovendien demotiverend werken. Ook begrijpen de meeste klanten het ontwikkelconcept van stijging in loonwaarde (en het inkomen) niet of nauwelijks. In de praktijk blijkt de financiële prikkel te complex en te omslachtig om effectief te kunnen zijn.

Dit onderstreept het belang van een goede uitleg over het instrument bij de start van het proces. Bij aanvang van dit proces moeten gemeenten in elk geval duidelijk toelichten dat deelnemers minder dan het minimumloon gaan verdienen en dat dit aangevuld wordt met een uitkering. Dit kan onrust, demotivatie en teleurstelling na plaatsing voorkomen.

Psychologische en sociale prikkels
Inkomen is echter (lang) niet de enige stimulans tot (meer) werken en ontwikkelen. Voor veel deelnemers heeft loondispensatie positieve, stimulerende neveneffecten. Zo is het voor een

[1] We hebben deze berekening kunnen maken voor ruim 40% van de werknemers die met loondispensatie aan de slag gingen.

deel van de werknemers erg prettig dat beperkingen expliciet gemaakt worden, waardoor druk wegvalt en er een meer open werkrelatie met de werkgever kan ontstaan. Ook de focus op mogelijkheden in plaats van beperkingen wordt door veel deelnemers positief ervaren.

Gemeenten investeren nog nauwelijks in het (nogmaals) toelichten van het concept van loondispensatie op het moment dat het dienstverband loopt en de loonwaardebepaling is uitgevoerd. Dit moment kan echter wel aangegrepen worden om het concept nog eens goed aan een klant uit te leggen, omdat de deelnemer de ‘ontwikkelingsgedachte’ van het instrument loondispensatie dan ook beter kan bevatten.

10 Prikkels voor werkgevers

Bij de start van de pilot werd verwacht dat het instrument loondispensatie een stevige bijdrage kon leveren aan het over de streep trekken van werkgevers. Doordat werkgevers 'loon naar werken' uitbetalen, wordt het immers voor werkgevers aantrekkelijker en makkelijker om mensen in dienst te nemen die niet volledig productief kunnen zijn. Het wegnemen van financiële risico's vormt dan een prikkel voor werkgevers om werk te bieden voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarnaast verwachtte men dat er minder sprake zou zijn van een 'draaideureffect' dan bij andere instrumenten, omdat de loondispensatie over de duur van een dienstverband wordt verstrekt. In dit hoofdstuk beschouwen we of deze prikkels werken zoals verondersteld.

In de eerste paragraaf beschouwen we de overtuigingskracht van het instrument: is loondispensatie een prikkel voor werkgevers om dienstverbanden aan te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt? In paragraaf 10.2 komen andere prikkels en neveneffecten van het instrument loondispensatie aan bod. Deze prikkels en de beleving van het instrument door werkgevers worden samengevat in paragraaf 10.3.

10.1 Loondispensatie: een prikkel om dienstverbanden te bieden?

Een financiële tegemoetkoming is een randvoorwaarde

Wanneer werkgevers een vacature hebben of een functie creëren voor een werknemer met een beperking, zien ze daarbij vrijwel altijd het financiële risico dat met het werken met deze doelgroep samenhangt. Dat financiële risico bestaat uit de verminderde productiviteit van werknemers met een beperking, maar ook uit de nodige investeringen in begeleiding en een mogelijk hoger ziekteverzuim. Een financiële compensatie van deze risico's zien werkgevers vaak als een randvoorwaarde: zonder die compensatie beginnen ze er niet aan om werknemers uit de doelgroep in dienst te nemen.

> ***Werkgever aan het woord***
> *"Natuurlijk betaal ik alleen voor wat hij presteert. Dat lijkt me niet meer dan normaal: je betaalt voor wat je krijgt. Anders had ik er niet eens over nagedacht: je moet wel een bedrijf draaiende houden."*

Dat een financiële compensatie een randvoorwaarde is, geldt voor alle re-integratie-instrumenten, dus ook voor loondispensatie. De mate waarin werkgevers die compensatie ervaren als een *randvoorwaarde* of een *prikkel* verschilt wel tussen instrumenten.

> ***Uitvoerder aan het woord***
> *"Loonkostensubsidie is in onze gemeente afgeschaft, we hebben alleen nog loondispensatie. Ik vind het werven van werkplekken daarmee moeilijker geworden. Loonkostensubsidie leidde toch wel tot meer prikkeling van de werkgever. Het gaat uiteindelijk misschien om hetzelfde bedrag, maar als je dat als werkgever in één keer kunt ontvangen spreekt dat toch wel meer aan."*

De werkgevers waarmee in dit onderzoek is gesproken zien de inzet van loondispensatie echter niet als trendbreuk. Loondispensatie is voor hen vaak simpelweg één van de instrumenten die de beperking van de werknemer compenseren, net zoals loonkostensubsidie of detacherin-

gen. Bij aanvang van het dienstverband zijn de meeste werkgevers zich dan ook niet bewust dat het een nieuw instrument is.

> ***Werkgever aan het woord***
> *"De gemeente begon tegen mij over loondispensatie. Ik heb eerder mensen met een beperking in dienst gehad, en elke keer met een ander soort regeling. Ik was dus niet verbaasd dat het nu weer anders is."*

Financieel voordeel
Dat werkgevers alleen betalen voor de productiviteit is een randvoorwaarde. Maar financieel voordeel kan voor werkgevers ook een belangrijk motief zijn. Bijvoorbeeld wanneer een werkgever graag een fulltime arbeidskracht wil, maar niet de middelen heeft om een fulltime salaris uit te betalen. Dit is niet de bedoeling van het instrument, maar blijkt in de praktijk toch voor te komen, zoals wordt geïllustreerd door onderstaand voorbeeld:

> **Werkgever aan het woord**
> *"Ik heb eigenlijk fulltime iemand nodig in de zaak om kleine klusjes te doen, bestellingen af te halen en op te ruimen. Maar ik kon het me niet veroorloven daar iemand voor in dienst te nemen. Toen zei de gemeente dat gesubsidieerde arbeid wel wat voor mij kan zijn. Deze oplossing, met loondispensatie, vind ik inderdaad ideaal."*

Verschillende gemeenten wijzen wel op het risico dat een plaats niet duurzaam kan zijn wanneer een financieel motief het enige of belangrijkste motief van werkgevers is.

> **Gemeente aan het woord**
> *"Werkgevers moeten bereid zijn de volle mep te betalen als de loonwaarde 100% zou zijn. Als ze dat niet willen, en ze willen niet meewerken aan het ontwikkelen van een deelnemer, dan gaat de plaatsing niet door. Als het werkgevers alleen maar om het geld gaat kan het op de lange termijn toch niets worden, en dan houden wij alleen een gedemotiveerde klant over."*

Loondispensatie: voordelen voor de werkgever
Het instrument loondispensatie kent – volgens werkgevers –een aantal specifieke eigenschappen die andere instrumenten niet of in mindere mate hebben.

Loondispensatie is langdurig
In tegenstelling tot veel andere instrumenten kent loondispensatie per definitie een lange looptijd. Het feit dat werknemers langdurig in dienst kunnen zijn bij de werkgever, waarbij de werkgever over de hele looptijd van het dienstverband loondispensatie kan toepassen, is voor werkgevers prettig.

> **Werkgever aan het woord**
> *"Op zich weet je het met de overheid natuurlijk nooit, maar het lijkt erop dat dit wel een wat structureler instrument is. Dat betekent dat ik mijn werknemer dus langer in dienst kan houden. Dat is voor het eerst: met zo'n plaatsingssubsidie kreeg ik van mijn superieuren niet de toestemming iemand aan te nemen. Nu wordt je continu gecompenseerd voor het productieverlies en heb ik ze hier hoger in de boom dus wel kunnen overtuigen. Het heeft nu ook meer zin om in iemand te investeren, er zit meer toekomst in."*

Loondispensatie is inzichtelijk

Niet alle werkgevers staan erbij stil, maar wanneer werkgevers de systematiek van het instrument doorzien, geven ze aan dit een eerlijke methode te vinden. Dit heeft te maken met twee aspecten van het instrument:

- Het belang van de gemeente wordt inzichtelijk. Dat de gemeente een belang heeft bij de plaatsingen speelt voor werkgevers in het contact altijd een rol, hoe goed de relatie met de jobhunter ook is. Het instrument loondispensatie maakt dat belang van de gemeente zichtbaar: het wordt duidelijk dat er voor de gemeente 'winst' zit in het plaatsen van de klant.
- Het voordeel voor werkgever en gemeente wordt objectief vastgesteld. De dispensatie zowel als de besparing van de gemeente zijn afhankelijk van de loonwaarde. Werkgevers ervaren het veelal als fair voor de klant én eerlijk naar werkgevers toe dat deze loonwaarde geen onderwerp van onderhandeling is, maar dat deze objectief wordt vastgesteld. Om deze kracht van het instrument te behouden, is het belangrijk dat gemeenten de loonwaardebepaling op objectieve wijze (blijven) inzetten. Daarentegen zijn werkgevers, die vaker met klanten van de gemeenten hebben gewerkt gewend te kunnen onderhandelen over de hoogte van de subsidie. Sommige werkgevers vinden het prettig dat dit 'handjeklap' met klanten nu minder is. Dit is echter niet altijd het geval: in de onderhandeling was het juist ook vaak mogelijk maatwerk te leveren voor een werkgever, waarbij de voorziening werd aangepast aan de eisen en verwachtingen van een bedrijf. Die ruimte is met loondispensatie minder.

Een deel van de werkgevers heeft overigens moeite met de (beperkte) hoogte van de aanvullende uitkering die werknemers ontvangen. Zij waarderen de wijze waarop de aanvulling wordt vastgesteld. Toch kunnen zij het moeilijk verkroppen dat een medewerker zoveel inspanning levert tegen weinig extra inkomen.

Werkgever aan het woord

"Hij werkt hier zo hard als hij kan, vijf dagen per week. Dat hij er dan maar 150 euro op vooruitgaat vind ik wel weinig. Zeg nou zelf: zou jij 40 uur per week gaan werken voor 150 euro meer? Ik vind dat nogal wat. Ik stop hem nog wel eens wat extra toe, voor de moeite. En ik denk maar: hij heeft het hier naar zijn zin, en dat is ook wat waard."

Ontwikkelgedachte in het instrument

Eén van de meest positieve aspecten aan het werken met loondispensatie, is dat het instrument expliciet de focus legt op het monitoren van ontwikkeling. Veel werkgevers stellen werkplekken beschikbaar uit sociale overwegingen. Het uitgangspunt van het instrument dat meer werken en groei van werknemers moet lonen, versterkt deze sociale motieven. Wanneer de werkgever deze systematiek goed doorheeft en daar ook aandacht aan besteedt, kan dat een positieve uitwerking hebben op zowel de werknemer als de werkgever.

Werkgever aan het woord

"Ik zie dat de werknemer zich ontwikkelt. Dat vind ik leuk om te zien, maar voor hem is dat ook leuk. Het dienstverband heeft hem duidelijk vertrouwen gegeven."

Hoewel er een positieve prikkel van deze methode uit kan gaan voor werkgevers, wordt deze prikkel in de pilot nog niet optimaal benut. In opvallend veel gemeenten is er weinig tot geen aandacht voor het ontwikkelaspect van het instrument. Werkgevers worden daardoor soms slecht geïnformeerd.

Uitvoerder aan het woord
"Bij één van de plaatsingen bleek de loonwaarde in een half jaar met bijna 20% gestegen te zijn. De werkgever was er helemaal niet op voorbereid dat dit kon gebeuren, hij wist eigenlijk niet dat de loonwaarde überhaupt kon stijgen. Het kostte heel wat inzet om de situatie uit te leggen. Uiteindelijk was de werkgever zelfs wel trots dat het gelukt was de werknemer zo op zijn plek te laten zijn. Dat positieve gevoel hadden we veel beter kunnen benutten."

De hoogte van de dispensatie is niet statisch
Bij veel andere instrumenten wordt de hoogte van een subsidie één keer vastgesteld. Werkgevers in de pilot zijn er niet altijd van op de hoogte dat de loonwaardebepaling elk half jaar wordt herhaald, maar vinden het principe van herhalingsmetingen goed. Ook dit draagt bij aan het 'eerlijke' karakter van het instrument.

Werkgever aan het woord
"In mijn winkel is het niet altijd even druk. De wintermaanden zijn altijd wat rustiger dan de zomer. Ik merk dat de werknemer het werk beter aan kan nu het rustig is. Ik verwacht dus dat de loonwaarde in de winter steeds wat hoger zal zijn, en in de zomer wat lager."

Aan de andere kant brengt dit voor werkgevers ook de nodige onzekerheid met zich mee. Doordat de loonwaarde elk half jaar kan veranderen, hebben werkgevers weinig zekerheid over de (loon)kosten die zij over een half jaar aan de betreffende werknemer kwijt zullen zijn.

Loondispensatie: nadelen voor de werkgever
Tegelijkertijd kent loondispensatie ook een aantal specifieke nadelen, die de prikkelwerking van de positieve eigenschappen deels teniet doen. Werkgevers ervaren vooral de administratieve en procedurele belasting als belemmerend.

Administratie en bureaucratie
Het belangrijkste nadeel van het instrument loondispensatie is volgens werkgevers het vele geregel dat samenhangt met het instrument. Dit is tijdrovend en brengt administratieve belasting met zich mee. Voor een deel kunnen medewerkers van de gemeente deze extra belasting wegnemen.

Werkgever aan het woord
"Ik vind het behoorlijk veel gedoe. Die loonwaardebepaling kost veel tijd, en het is niet het leukste werk om te doen want ik moet een enorme stapel papier door met allerlei vragen die ik niet zo relevant vind. Ook met de gemeente gaan er steeds dingen verkeerd. De ene keer houden ze de reiskostenvergoeding die ik heb gegeven in op de aanvullende uitkering, de andere keer is er gedoe over de hoogte van de loonwaarde. Als ik kijk hoeveel tijd daarin gaat zitten, dan word ik eigenlijk helemaal niet gedispenseerd."

Wanneer gemeenten meerdere instrumenten naast elkaar hanteren, is dat voor werkgevers ook vervelend.

Werkgever aan het woord
"Je hebt elke keer weer te maken met andere regelingen. Dat levert een gigantisch uitzoekwerk op."

Complexiteit bij meerdere plaatsingen
Het instrument loondispensatie draait in de basis om één werkgever en één werknemer. Ook de loonwaardebepaling richt zich specifiek op één werkplek. Daarmee past het instrument niet altijd bij de vraag van de werkgever, die soms meerdere arbeidsplaatsen beschikbaar heeft.

Uitvoerder aan het woord
"Ik heb geprobeerd bij een groepsplaatsing loondispensatie aan de werkgever uit te leggen. Maar dan moet je voor meerdere cliënten het papierwerk regelen en loonwaardebepalingen uitvoeren, en dat allemaal ongeveer tegelijkertijd. Dat vond de werkgever te ingewikkeld: 'doe mij toch maar gewoon detachering'."

Onzekerheid over hoogte dispensatie
Een ander nadeel van het instrument is dat werkgevers pas na ongeveer drie maanden weten hoe hoog de loonwaarde uitvalt. Verschillende gemeenten ondervangen dit door voorafgaand aan de plaatsing een loonwaarde-assessment te laten uitvoeren, waarin een indicatie van de loonwaarde wordt berekend.

Focus op dienstverbanden
Steeds meer bedrijven die praktisch, laagopgeleid werk aanbieden – het werk dat geschikt is voor de doelgroep in de pilot – vormen een vaste kernformatie met daaromheen een flexibele schil van arbeidskrachten, waarmee ze wisselingen in seizoenen en conjunctuur kunnen opvangen. Loondispensatie gaat echter sterk uit van het realiseren van dienstverbanden. Het instrument past daarmee volgens sommige werkgevers niet goed bij de huidige tijdgeest.

Frequentie van loonwaardebepalingen
Ook de halfjaarlijkse loonwaardebepalingen brengen de nodige onzekerheid met zich mee. Hoewel het herhalen van de loonwaardebepalingen over het algemeen als positief wordt beschouwd, vindt een deel van de werkgevers de frequentie van de herhalingen te hoog. Dit kost ook elke keer weer een extra tijdsinvestering. Vooral wanneer werkgevers contracten aanbieden die langer lopen dan een half jaar, levert het hen onzekerheid op.

Werkgever aan het woord
"We hebben nu een contract voor een jaar gemaakt. Maar moet ik dat contract dan straks openbreken? Of kan ik dat gewoon behouden als de loonwaarde wijzigt?"

Een mogelijk neveneffect van de halfjaarlijkse herhaling van de loonwaardebepalingen kan zijn dat werkgevers minder snel geneigd zijn om contracten voor langer dan deze periode te verlenen. Dat kan uiteindelijk een negatief effect hebben op de duurzaamheid van de plaatsingen.

Kosten van begeleiding en ziekteverzuim
Hoewel de verminderde arbeidsproductiviteit door het instrument wordt gecompenseerd, ervaren werkgevers de overige risico's die horen bij het in dienst nemen van een klant uit deze doelgroep als een nadeel. Het gaat dan zowel om de extra begeleiding die nodig is als ook om het mogelijke ziekteverzuim van de werknemer. Het instrument loondispensatie biedt hier geen (volledige) oplossing voor.

Hoewel een deel van de werknemers externe begeleiding krijgt van een jobcoach of medewerker van de gemeente is dit niet altijd het geval. En de begeleiding die er is, is niet altijd voldoende. Er blijven situaties voorkomen waar werkgevers moeilijk begrip voor kunnen opbren-

gen of waar ze extra tijd moeten investeren om de werknemer aan het werk te zetten. Die extra tijd wordt door het instrument loondispensatie niet vergoed.

> ***Werkgever aan het woord***
> *"De werknemer werkt prima, hoor. Maar hij heeft de hele dag door instructies nodig. Ik maak dus de hele dag door lijstjes en verzin opdrachten. En hij ontwikkelt geen routine. Als hij dan alleen in de loods aankomt, en ik ben er nog niet, dan gaat hij op een stoel zitten wachten tot ik er ben om opdrachten te geven. Ik krijg wel tips en hulp van een coach, maar het blijft mij heel veel tijd en geduld kosten."*

Ook ziekteverzuim kan voor werkgevers een barrière zijn. Werkgevers zijn bang dat het verzuim onder deze groep klanten hoog zal zijn. Verschillende gemeenten bieden dan ook een no-risk polis[1] aan om dit risico voor de werkgever af te dekken.

> **Werkgever aan het woord**
> *"Zonder het afdekken van het risico op ziekte was ik er niet eens aan begonnen. Dat is voor mij echt het belangrijkste. Dat loon geloof ik nog wel, dat is natuurlijk ook belangrijk, maar daar doet iemand tenminste nog iets voor. Maar als iemand ziek wordt ga je als werkgever echt het schip in. En dat risico is bij deze mensen net even groter dan bij anderen."*

10.2 Niet-financiële prikkels

Het instrument loondispensatie is vaak niet van doorslaggevend belang bij het realiseren van werkplekken. In de meeste gevallen is het instrument hooguit het laatste duwtje dat werkgevers, die in de basis al positief zijn over het aannemen van deze doelgroep, nodig hebben. Die positieve grondhouding bij werkgevers komt niet voort uit het instrument, maar wordt vooral veroorzaakt door andere redenen. We geven een overzicht van de belangrijkste motieven.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Het belangrijkste motief voor werkgevers is het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Werkgevers willen hun 'sociale gezicht' laten zien. In een aantal gemeenten is er ook sprake van een eis tot 'social return on investment': bedrijven die een (grote) opdracht uitvoeren voor de gemeente wordt gevraagd ook arbeidsplaatsen open te stellen voor werknemers.

Feeling met de doelgroep

Tot slot is ook een eigen binding met de doelgroep voor werkgevers een belangrijke reden om arbeidsplaatsen open te stellen. Eén van de werkgevers verwoordt dit als volgt:

> **Werkgever aan het woord**
> *"Ik heb de gemeente zelf benaderd met de vraag of ze cliënten voor mij hadden. Ik heb in mijn eigen omgeving iemand met een arbeidsbeperking, en al voordat ik mijn eigen bedrijf begon had ik besloten dat ik wilde werken met werknemers die ver van de arbeidsmarkt af staan. Nu is dat gelukt."*

[1] Vaak door de gemeente zelf afgesloten bij een zorgverzekeraar.

10.3 Prikkels voor werkgevers afgewogen

Positieve prikkels – voordelen van het instrument

Veel werkgevers zien de meerwaarde in van de systematiek van loondispensatie. Eén van de meest positieve aspecten aan het werken met loondispensatie, is dat het instrument expliciet de focus legt op het monitoren van ontwikkeling. Wanneer de werkgever deze systematiek goed doorheeft en daar ook aandacht aan besteedt, kan dat een positieve uitwerking hebben op zowel de werknemer als de werkgever. Daarnaast is loondispensatie volgens werkgevers eerlijker en duurzamer dan veel andere instrumenten. Het instrument bevat daarmee een aantal prikkels dat werkgevers stimuleert (duurzaam) een werknemer met een beperking in dienst te nemen. De financiële compensatie voor de verminderde arbeidsproductiviteit zien werkgevers hierbij als een minimale randvoorwaarde.

Negatieve prikkels – nadelen van het instrument

Hoewel het instrument positieve prikkels kent, zijn deze niet heel evident en daarnaast sterk afhankelijk van de kwaliteit van de voorlichting door de uitvoerende gemeente. Het positieve effect van deze prikkels wordt vaak teniet gedaan door de negatieve prikkels, die werkgevers duidelijk ervaren. De nodige tijdsinvestering rond de loonwaardebepaling en de bureaucratie rond de uitbetaling van het inkomen dragen bij aan het gevoel van een tijdrovend en nodeloos ingewikkeld instrument. Daarnaast geeft het instrument nog onvoldoende antwoord op de extra risico's (uitval, ziekte en nodige begeleiding) die het met zich meebrengt om een werknemer met een beperking in dienst te nemen. Dit argument weegt extra zwaar voor ondernemers die hun organisatie inrichten met een kleine vaste kern en een grotere flexibele schil. Zij zijn eerder geneigd werknemers met hogere risico's een plek in de flexibele schil te geven.

Een compleet pakket aanbieden

Loondispensatie is daarom, net als andere re-integratie-instrumenten, vooral overtuigend voor werkgevers wanneer het wordt aangeboden in combinatie met aanvullende instrumenten. Hiertoe horen goede begeleiding, snelle toegang tot een vast aanspreekpunt bij de gemeente en een no-risk polis. Werkgevers laten zich daarbij overtuigen door het gehele pakket aan ondersteuning van de gemeente en niet zozeer door de inzet van loondispensatie 'an sich'.

Om werkgevers over de streep te trekken werkplekken met loondispensatie te bieden voor de doelgroep is het nodig dat de gemeenten de werkgevers 'ontzorgen'. Verder is goede voorlichting en uitleg over de werking van het instrument noodzakelijk. Dit is een randvoorwaarde om de werkgever de positieve prikkels te laten inzien en ervaren. Veel werkgevers willen meedoen aan de pilot vanuit de motivatie om sociaal te ondernemen. Daarnaast doet ook een aantal werkgevers mee vanuit een persoonlijke affiniteit met de doelgroep. Het is wenselijk dat er meer werkgevers bereid zijn werknemers met loondispensatie in dienst te nemen. De intrinsieke motivatie die hiervoor nodig is, moet meer ingebed worden in de cultuur van organisaties en werkgevers.

11 Prikkels voor gemeenten

Eén van de veronderstellingen achter het instrument loondispensatie is dat gemeenten, door de besparingen die zij kunnen realiseren op het inkomensdeel, gemotiveerd worden om zich in te spannen om klanten naar werk te begeleiden. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de kosten en besparingen die samenhangen met het instrument loondispensatie en de eventuele niet-financiële prikkels voor gemeenten.

In paragraaf 11.1 onderzoeken we de financiële prikkel van loondispensatie voor gemeenten: levert het instrument een besparing op? In paragraaf 11.2 gaan we in op de niet-financiële prikkels die gemeenten ervaren. Het hoofdstuk sluit af met een afweging van deze prikkels.

11.1 Financiële prikkels: levert het instrument loondispensatie gemeenten besparingen op?

In deze paragraaf gaan we in op de financiële prikkel van het instrument loondispensatie als stimulans voor gemeenten om met het instrument te werken. We doen dit door inzicht te geven in de kosten en baten van loondispensatie zoals deze zichtbaar zijn geworden over de duur van de pilot.

> In de evaluatieopzet is ervoor gekozen de kosten en baten voor gemeenten in de voorgaande cyclus uit te vragen, omdat de kans groot was dat gemeenten aan het einde van 2012 niet of nauwelijks meer actief bezig waren met de inzet van het instrument loondispensatie.
>
> De informatie in deze paragraaf is daarom niet gewijzigd ten opzichte van de vierde voortgangsrapportage.[1] In deze vierde voortgangsrapportage vindt u ook een uitgebreid overzicht van de berekende kosten en baten en een toelichting over de berekening.
>
> Bij het lezen van onderstaande informatie dient u, ten opzichte van de laatste meting, rekening te houden met een stijging in het aantal afgenomen toegangstoetsen, ingezette re-integratietrajecten en verworven proefplaatsingen en dienstverbanden. De toename van het aantal dienstverbanden heeft directe gevolgen voor de baten. De kosten, zoals de afgenomen toegangstoetsen en ingezette re-integratietrajecten, lopen niet evenredig op met een extra dienstverband. Hoewel dit niet met zekerheid is vast te stellen, verwachten we dat de baten hierdoor meer zijn gestegen dan de kosten.

Totale kosten
De totale kosten per gemeente bestaan uit de optelsom van:

A. **Directe** kosten die direct voortvloeien uit inzet van het instrument (toegangstoets, loonwaardebepaling en additionele organisatiekosten);

[1] C.M. van Ommeren MA, S. Bouma MA, ir. A. Vennekens en S.M. de Visser MA (2012). *Aan de slag met loondispensatie. Van deelnemer naar werknemer IV.* Vierde voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie.

B. **Additionele organisatiekosten** die gerelateerd zijn aan loondispensatie en als 'vaste kosten' kunnen worden beschouwd. Hieronder vallen kosten die te maken hebben met de organisatie, administratie, het opstellen van beschikkingen en aansturing van het team (zowel in tijd als in geld). Deze kosten zijn (deels) incidenteel, maar zullen ook gedeeltelijk terugkomen in volgende jaren. Kosten die te maken hebben met het projectmatige karakter van de pilot (bijv. projectleiding) zijn zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten.

C. **Indirecte kosten** (toeleiding, werving en nazorg) die niet per se specifiek samenhangen met loondispensatie.

Wanneer we de kostenposten uit voorgaande secties onder elkaar zetten, resulteert dit in het onderstaande kostenoverzicht.

Tabel 11.1 Kostenopbouw loondispensatie over duur pilot

Kostenopbouw loondispensatie over duur pilot	*Totaal €*	*% van Totale Kosten*
Kosten toegangstoets	252.891	*4%*
Kosten loonwaardebepaling	242.386	*4%*
Additionele organisatiekosten	917.685	*16%*
Directe kosten gerelateerd aan loondispensatie:	*1.412.961*	*24%*
Kosten toeleidingstrajecten (toerekenbaar)	3.043.810	*52%*
Wervingskosten	728.248	*12%*
Kosten nazorg	686.591	*12%*
Indirecte kosten niet specifiek gerelateerd aan loondispensatie:	*4.458.649*	*76%*
Totale kosten loondispensatie	**5.871.610**	**100%**

Bron: Factsheets kosten loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Op peildatum 1 mei 2012 stelden we vast dat de uitvoering van de toegangstoets gemiddeld € 106 per toegangstoets kost. De uitvoering van de eerste loonwaardebepaling kost gemiddeld € 618. Dit is inclusief de tijd die klantmanagers of jobcoaches aan de bepaling kwijt zijn. De tweede loonwaardebepaling kost gemiddeld € 548 per loonwaardebepaling.

De totale kosten van de pilot loondispensatie worden, voor de 32 gemeenten samen, geschat op € 5,9 miljoen. Hierbij valt op dat de indirecte kosten die niet specifiek gerelateerd zijn aan loondispensatie samen goed zijn voor ongeveer driekwart van deze totale kosten. Dit heeft vooral te maken met de kosten voor toeleidingstrajecten.

Een aandachtspunt in een aantal gemeenten zijn de additionele organisatiekosten, die in totaal 16 procent van de totale kosten beslaan. In vijf gemeenten bestaat ongeveer de helft van de kosten uit additionele organisatiekosten (exclusief projectleiding), terwijl dit in andere gemeenten 10% of minder is. Dit wijst erop dat in een aantal gemeenten het instrument loondispensatie wellicht efficiënter uitgevoerd moet kunnen worden.

Kosten per klant per plaatsing

De kosten die gemeenten maken, zijn afgezet tegen het aantal plaatsingen dat is gerealiseerd. Deze vergelijking is relevant omdat de kosten voor de pilot deels terugverdiend kunnen worden door plaatsingen in dienstverbanden, waarbij de gemeente bespaart op de uitkeringslasten.

Kosten naar grootteklasse
Tabel 11.2 toont de gemiddelde kosten per klant per maand en maakt de verschillen tussen de grootteklassen inzichtelijk over de duur van de pilot (tot 1 mei 2012: 16 maanden).

Tabel 11.2 Gemiddelde kosten loondispensatie over duur pilot

Totale Kosten Pilot Loondispensatie per categorie	*Totaal €*	*Aantal cliënten*	*Gemiddeld per klant €*	*Aantal gerealiseerde plaatsingen in dienstverband*	*Gemiddeld per gerealiseerde plaatsing in Dienstverband €*	*Gemiddeld per plaatsing in Dienstverband per maand €*
Per grootteklasse						
0-50.000	520.809	268	1.943	44	11.837	740
50.001-100.000	3.635.577	1.319	2.756	113	32.173	2.011
>100.000	1.275.325	653	1.953	93	13.713	857
G4	439.899	366	1.202	39	11.279	705
Totaal	**5.871.610**	**2.606**	**2.253**	**290**	**20.247**	**1.265**

Bron: Factsheets kosten loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Opvallend zijn de relatief hoge kosten per klant bij de middelgrote gemeenten. Dit hangt vooral samen met de relatief hoge totale kosten voor trajecten in deze gemeenten. Daarnaast zijn ook de kosten per plaatsing in dienstverband voor deze gemeenten relatief hoog, wat wijst op een minder efficiënte inrichting van de pilot.

Kosten naar uitvoeringsstrategie
In onderstaande tabel zijn de kosten afgezet tegen de gekozen werkwijze.

Tabel 11.3 Gemiddelde kosten loondispensatie naar werkwijze

Werkwijze	*Gemiddelde kosten per klant (ongewogen) €*	*Gemiddelde kosten per plaatsing €*
Gemeente grotendeels zelf	2.165	11.289
Gemeente samen met commerciële partij	1.861	3.516
Gemeente samen met SW-Bedrijf en /of werkplein	1.799	35.182
SW-Bedrijf regie	2.858	28.418

Bron: Factsheets kosten loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Uit deze tabel is af te leiden dat gemeenten die de pilot grotendeels zelf uitvoeren, niet de laagste gemiddelde kosten per klant hebben. Wel zijn de gemiddelde kosten per plaatsing lager dan bij samenwerking met het SW-bedrijf of wanneer de regie bij het SW-bedrijf ligt. Er is een gemeente die samenwerkt met een commerciële partij. Deze gemeente heeft de pilot zowel qua gemiddelde kosten per klant als per gerealiseerde plaatsing het meest economisch georganiseerd.

Indirecte kosten

Tabel 11.1 geeft ook inzicht in de indirecte kosten en laat zien dat de totale kosten aan toeleidingstrajecten in het kader van pilot loondispensatie € 3 miljoen bedragen. De gemiddelde kosten aan trajecten per klant komen daarmee uit op € 1.168,- per klant.[1]

Totale wervingsactiviteiten bedragen ruim € 700.000. Sommige gemeenten zet deze in voor de werkgeversbenadering. De wervingskosten verschillen erg per grootteklasse. Het meest efficiënt blijken de gemeenten die sowieso al wervingskosten maakten voor de doelgroep. Zij realiseren het hoogste percentage dienstverbanden (25%) bij relatief lage gemiddelde wervingskosten per klant per plaatsing. Dit is niet verwonderlijk, aangezien deze gemeenten lopende activiteiten en contacten hebben waarbij de deelnemers ook zijn aangesloten. Omdat gemeenten deze wervingskosten ook buiten de pilot loondispensatie voor de doelgroep maakt, zijn deze kosten niet toe te schrijven aan het instrument loondispensatie.

De kosten voor nazorg bedragen ruim € 680.000. Deze kosten bestaan uit de investeringen in jobcoaching door een geregistreerde jobcoach of nazorg door eigen medewerkers.[2] Daarnaast kunnen ondersteunende voorzieningen (werkplekaanpassing, reiskosten, woon-werkverkeer, etc.) worden ingezet. Opvallend is dat begeleiding door eigen medewerkers gemiddeld genomen duurder blijkt dan jobcoaching door een geregistreerde organisatie.
Gemiddeld hebben de gemeenten per geplaatste klant € 820,- aan nazorg besteed. Wat opvalt is dat gemeenten met een lager uitvalpercentage gemiddeld meer investeren in nazorg. Overigens geldt omgekeerd ook dat gemeenten die helemaal niet investeren in nazorg, doorgaans een hoger dan gemiddeld uitvalpercentage hebben (gemiddeld 40%).

Baten

De financiële opbrengsten van de pilot loondispensatie bestaan uit de besparingen die gemeenten realiseren op de uitkering. Het betreffen directe en indirecte baten. Geplaatste klanten hebben vaak multiproblematiek, zoals het hebben van een slechte gezondheid, schulden en verslavingsproblematiek. Doordat de klanten werkzaam zijn, vermindert de problematiek.[3] Voor de gemeente is er hierdoor op langere termijn sprake van *indirecte baten* omdat er minder behoefte is aan zorg, verslavingszorg en er minder sprake is van huisuitzettingen. De hoogte van deze indirecte baten is echter lastig vast te stellen.

Tabel 11.4 vat de *directe baten* samen voor alle deelnemers waarbij besparingen zijn gerealiseerd.

Tabel 11.4 Overzicht gemiddelde baten per klant

	A. Uitkering bij start	*B. Loon*	*C. Aanvullende uitkering*	*Gemiddelde Gerealiseerde besparing*
Gemiddeld	€ 918,59	€ 576,40	€ 508,85	**€ 393,88**
Aantal records	**149**	**153**	**109**	**99**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

[1] De gemiddelden zijn genomen over het totaal van 2.606 klanten van alle gemeenten, dus ook gemeenten die geen trajecten hebben ingezet.

[2] Het gaat niet altijd om systeemgerichte begeleiding om een werknemer met beperkingen in te passen in het werkproces. Gemeenten gebruiken de term 'jobcoaching' ook voor andere begeleidingsvormen voor werknemer en werkgever (nazorggesprekken en coachingstrajecten van andere aard).

[3] Zie bijvoorbeeld: Radar, *Toekomstschets inrichting sociaal domein. Arbeidstoeleiding van multiprobleemcliënten centraler,* maart 2012.

Uit deze tabel is af te lezen dat geplaatste klanten op het moment van instroom gemiddeld € 918,59 aan uitkering ontvingen. De klanten ontvangen tijdens hun dienstverband gemiddeld nog € 508,85 aanvullende uitkering. Dit impliceert een gemiddelde besparing op de uitkering van € 393,00 per klant.

De hoogte van de *directe besparing* kan per klant variëren, maar uit de resultaten van de gemeenten met relatief veel plaatsingen is op te maken dat een gemiddelde besparing van ca. € 380,- tot € 420,- per maand een redelijke inschatting is.

11.2 Kosten en baten vergeleken

De gemiddelde kosten per klant evenals de gemiddelde besparing na plaatsing zijn met elkaar vergelijken. In tabel 11.4 zagen we dat de gemiddelde besparing per maand per klant in de pilot € 394,00 bedraagt. We gaan er vanuit dat klanten die geplaatst worden gemiddeld een voortraject van 5 maanden hebben, voordat het dienstverband begint. We rekenen daarom met gemiddeld 11 maanden (16 minus 5) aan besparingen. Dat levert een totaal van € 4.389,00 aan besparing per geplaatst klant op. Daaruit zijn onderstaande conclusies af te leiden.

Resultaat per klant
Wanneer gemeenten alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, zou het financiële plaatje er vrij gunstig uit zien: de besparingen over de looptijd van de pilot overtreffen zowel de directe als de totale kosten ruimschoots.

Resultaat per geplaatste klant
In de realiteit dienen we, net als bij andere re-integratie-instrumenten, rekening te houden met uitval van klanten. Dit betekent dat gemeenten via de besparing op de uitkering van geplaatste klanten ook de gemaakte kosten moeten terugverdienen voor deelnemers die niet geplaatst kunnen worden of die uitvallen.

Wanneer we deze niet-geplaatste deelnemers en uitgevallen deelnemers verrekenen in de kosten, ontstaat een veel minder rooskleurig beeld. Echter, wanneer gemeenten meer ervaring opdoen met het instrument, de doelgroepselectie en de werkgeversbenadering is een stijging in het aantal plaatsingen mogelijk. Over de looptijd van de pilot tot deze berekening (16 maanden) zijn tot dusver de directe kosten bijna inverdiend. Het inverdienen van alle kosten (incl. toerekenbare kosten voor de inzet van traject en werkgeversbenadering) was echter nog niet in beeld.

11.3 Niet-financiële prikkels

De meeste gemeenten die aan de pilot loondispensatie deelnemen, verwachtten bij aanvang van de pilot met dit instrument meer klanten aan het werk te helpen, dit instrument bood nu de mogelijkheid om ook mensen met sociale problematiek te bemiddelen naar reguliere arbeid. Dit vormde voor hen een belangrijke motivatie om met het instrument aan de slag te gaan. Deze prikkel heeft echter eerder een sociaal dan een financieel karakter.

Gemeente aan het woord
"Het is een van de kerntaken van de sociale dienst om mensen aan het werk te helpen: niemand aan de kant, iedereen doet mee. Loondispensatie is een middel om dat te bereiken, waarmee we die kans op werk misschien voor meer mensen bereikbaar kunnen maken. Dat stimuleert!"

Meerwaarde van de pilot: inzicht in uitkeringsbestand

In de pilot loondispensatie hebben gemeenten veel tijd en energie gestoken in de doelgroepselectie. De pilot is in vrijwel alle gemeenten ingezet voor een groep klanten die – binnen het totale Wwb-bestand – een moeilijke achtergrond heeft: langdurig in de uitkering, vaak meerdere beperkingen en in veel gevallen ook aanpalende problematiek, zoals schulden, een strafblad of een matige gezondheid. Lang niet alle gemeenten hadden een helder inzicht in de precieze eigenschappen van deze doelgroep. Klanten waren hooguit ingedeeld op een trede van de participatieladder, waarmee inzichtelijk is gemaakt wat de te verwachten afstand tot de arbeidsmarkt is. Maar welke onderliggende redenen die afstand verklaarden was voor gemeenten nog niet duidelijk.

Gemeente aan het woord
"De opstartfase heeft in bij ons vrij lang geduurd. Maar het heeft een belangrijk resultaat opgeleverd. We weten straks van onze hele doelgroep wat de reden is dat iemand niet werkt, welke subgroepen we het eerst kunnen oppakken en voor welke groep we die investeringen beter kunnen uitstellen."

Nieuw perspectief voor delen van de doelgroep

Loondispensatie wordt voor veel gemeenten gezien als een nieuwe mogelijkheid om met name de moeilijk bemiddelbare doelgroepen weer aan de slag te helpen. Het biedt een kans aan doelgroepen die met andere instrumenten niet geholpen kunnen worden. Gemeenten hebben zich de laatste jaren erg ingespannen om de bovenlaag van het klantenbestand te laten re-integreren. Wat nu overblijft is het *granieten* bestand: klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of met arbeidsbeperkingen.

Gemeente aan het woord
"Voor de re-integratie van mensen met een blijvende beperking geeft loondispensatie een heel nieuw perspectief. Voorheen was het: je werkt fulltime, of je hebt een uitkering. Loondispensatie slaat daar een brug tussen. Je kunt nu ook deels uit de uitkering zijn."

Gemeenten zien het als hun sociale plicht er alles aan te doen om ook deze mensen een kans op de arbeidsmarkt te bieden. Voorafgaand aan de pilot gebeurde dit vaak door trajecten in te zetten die tot doel hadden klanten te motiveren, vaardigheden aan te leren of anderszins te ontwikkelen. Met loondispensatie kwam voor deze groep een direct perspectief op werk beschikbaar.

Uitvoerder aan het woord
"Met deze doelgroep waren we toch steeds bezig om van een 6 een 8 te maken. Dan zetten we nog maar een traject in om iemand te ontwikkelen. Ik vind het 't belangrijkste van de pilot dat we nu zeggen: we plaatsen iemand bij een werkgever, ook al is het een 6 en wordt het misschien nooit meer dan dat."

De inzet van loondispensatie voorziet daarmee voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een nieuwe kans op werk.

Meer inzicht in eigen organisatie
Gemeenten gebruiken de pilot loondispensatie ook om te reflecteren op hun eigen organisatie. Gemeenten krijgen een praktisch inzicht in de kwaliteit van hun werkgeversbenadering, in de kennis die ze hebben van de doelgroepen en in de efficiëntie van de interne gemeentelijke organisatie. Die kennis heeft een aantal van de pilotgemeenten ook geholpen bij het maken van beleid voor de toekomst.

> **Gemeente aan het woord**
> *"We weten nu veel meer over hoe re-integratie in onze gemeente gaat. We hebben bijvoorbeeld geleerd hoe verschillende instrumenten zich tot elkaar verhouden, en wat het gevolg kan zijn van concurrentie tussen instrumenten."*

Nadeel van de pilot voor gemeenten
Net als voor werkgevers is het instrument ook voor gemeenten ingewikkeld. Gemeenten noemen loondispensatie tijdrovend en bureaucratisch: er moeten veel beschikkingen geregeld worden, alle administraties moeten snel en vlekkeloos op elkaar aansluiten en alle betrokkenen moeten de specificaties in loonwaarde en aanvulling van individuele gevallen kennen om hun taken goed uit te voeren.

> **Gemeente aan het woord**
> *"Het instrument loondispensatie heeft volgens ons veel potentie. Maar er is nu in de pilot al zoveel regelgeving, administratie en bureaucratie omheen gebouwd dat de uitvoering voor gemeente, klanten werkgever erg ondoorzichtig is geworden. Dat is jammer, het oorspronkelijke idee is immers dat van één eenvoudig re-integratie-instrument."*

Wanneer de pilot door een beperkt aantal medewerkers wordt uitgevoerd, is er bovendien het risico dat werkgever en werknemer verkeerd worden geïnformeerd door medewerkers van de gemeente die niet op de hoogte zijn van de pilot.

11.4 Prikkels en beleving afgewogen

De meeste gemeenten die aan de pilot loondispensatie deelnemen, verwachtten bij aanvang van de pilot met dit instrument meer klanten aan het werk te helpen. Hiermee kunnen zij besparingen op de uitkering realiseren (financiële prikkel). Voor gemeenten heeft het werken met het instrument echter ook (vooral) een sociale prikkel.

Financiële prikkel
De berekeningen die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn, geven aan welke kosten en besparingen pilotgemeenten realiseren bij de inzet van loondispensatie. Eén van de belangrijkste bevindingen is dat de hoogte van de kosten en het aantal plaatsingen (en dus ook de hoogte van de besparingen op de uitkeringen) sterk verschillen tussen de gemeenten.

Over de afweging van de kosten en baten kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Wanneer gemeenten alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, gaat er een stevige financiële prikkel uit van het instrument. De besparingen die gemeenten dan kunnen realiseren overtreffen in relatief korte tijd zowel de directe als de totale kosten die worden gemaakt om een plaatsing te realiseren.

- In de pilot zien we echter dat gemeenten er niet in slagen alle deelnemers te plaatsen. Dit betekent dat gemeenten via de besparing op de uitkering van geplaatste klanten ook de gemaakte kosten moeten terugverdienen voor deelnemers die niet geplaatst kunnen worden of die uitvallen. Dit kan de mogelijke financiële prikkel van het instrument vrijwel volledig teniet doen. Met de besparing die gemeenten realiseren op de geplaatste deelnemers kunnen zij ongeveer quitte spelen op de kosten die direct samenhangen met het instrument (toegangstoets, loonwaardebepaling en administratieve inspanningen). Er kan echter ook sprake zijn van indirecte baten, zoals een vermindering aan zorgbehoefte en schuldhulpverlening. Deze indirecte baten zijn niet inzichtelijk.

Sociale prikkels

Financiële prikkels vormen niet de enige motivatie voor gemeenten om te werken met het instrument loondispensatie. Loondispensatie geeft volgens een deel van de gemeenten personen met een grote afstand een nieuw perspectief op regulier werk. Gezien de vaak structurele aard van de beperkingen van de doelgroep behoorde (duurzame) uitstroom naar de arbeidsmarkt vaak niet of zeer beperkt tot de mogelijkheden. Dit ervaren gemeenten als een sterke sociale prikkel. Naast deze financiële en sociale prikkels brengt de introductie en uitvoering van het instrument loondispensatie een behoorlijke tijdsinvestering met zich mee voor gemeenten. Het is ingewikkeld en brengt bovendien een hoge administratieve belasting met zich mee. Bovendien hebben gemeenten veel tijd nodig dit relatief complexe instrument goed uit te leggen aan werkgevers en klanten.

12 Loondispensatie: resultaten en effecten

Sinds de zomer van 2010 experimenteren 32 gemeenten binnen de pilot Werken naar Vermogen IV met het instrument loondispensatie. Met loondispensatie betaalt de werkgever minder dan het rechtens geldende loon als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is.

In de pilot doen de deelnemende pilotgemeenten, of samenwerkingsverbanden van gemeenten, ervaring op met het implementeren van het instrument loondispensatie in de eigen organisatie en het inzetten van loondispensatie voor klanten met een arbeidsbeperking. De hoofdvraag van de pilot, en daarmee ook de hoofdvraag van het onderzoek naar de pilot, luidt als volgt:

Draagt de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?

De beantwoording van deze centrale vraagstelling levert een bijdrage aan het beantwoorden van de algemene vraagstelling van de pilots 'Werken naar Vermogen': hoe kunnen meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen in een reguliere baan?

12.1 Resultaat van de pilot

Ruim 2,5 jaar geleden zijn 32 pilotgemeenten begonnen aan de uitvoering van de pilot loondispensatie. Vrijwel alle gemeenten zijn enthousiast van start gegaan met het idee een goed instrument in te kunnen zetten voor de groep werklozen die vanwege een of meerdere beperkingen – vaak langdurig- langs de kant staan.

Nu, ruim 2,5 jaar later, is duidelijk dat nog steeds vrijwel alle gemeenten de gedachte achter het instrument 'werken naar vermogen' onderschrijven. Uit de resultaten komt naar voren dat gemeenten die in het kader van de pilot experimenteerden met het instrument loondispensatie inderdaad een toename van de arbeidsparticipatie van deze groep hebben gerealiseerd. Er zijn 351 dienstverbanden gerealiseerd en gedurende de pilot zijn positieve elementen van het instrument naar voren gekomen die hebben bijgedragen aan dit resultaat.

Bij dit resultaat kan de vraag worden gesteld hoeveel van deze personen ook zonder de pilot een dienstverband zouden hebben gekregen. Hoewel dit niet concreet kan worden aangegeven, is de inschatting van gemeenten dat dit aantal niet groot is. Gezien de vaak structurele aard van de beperkingen van de doelgroep behoorde (duurzame) uitstroom naar de arbeidsmarkt vaak niet of zeer beperkt tot de mogelijkheden. Deelnemers aan de pilot ontvangen vaak al geruime tijd (2 jaar of langer) een uitkering, waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt nog wordt vergroot door de aanwezigheid van één of meerdere arbeidsbeperkingen, vaak in combinatie met aanpalende sociale problematiek (schuldsituaties, verslaving etc.).

Hierna bespreken we de eigenschappen van het instrument, de redenen waarom er niet meer dienstbetrekkingen zijn gerealiseerd, belemmeringen bij het werken met loondispensatie en lessen voor de toekomst.

12.2 Eigenschappen van het instrument

Verschillende eigenschappen van het instrument hebben bijdragen aan de resultaten van de pilot. Een eerste belangrijke eigenschap is het *langdurige karakter* van het instrument. Loondispensatie kan in principe worden verleend zolang het dienstverband loopt. Een tweede eigenschap is de *focus op ontwikkeling;* het herhalen van de loonwaardemeting geeft in combinatie met de opbouw van werkervaring een perspectief op een stijging van de loonwaarde. Dit sluit goed aan bij de sociale motieven van werkgevers om werkplekken beschikbaar te stellen. Samen kunnen deze twee eigenschappen van het instrument een 'draaideureffect' voorkomen.

> → *Er kan van het instrument een prikkel uitgaan tot langdurige, duurzame dienstverbanden waarin er ruimte is voor groei en ontwikkeling van de werknemer.*

Een prikkel voor **gemeenten** om klanten te plaatsen met loondispensatie is de veronderstelling achter het instrument dat gemeenten door klanten met loondispensatie te plaatsen, besparingen op het inkomensdeel realiseren. Bovendien geeft het instrument gemeenten de mogelijkheid om klanten een perspectief op werk te bieden.

> → *Prikkels voor gemeenten om met het instrument te werken hebben te maken met de besparingen op het inkomensdeel die de gemeente er mee kan realiseren en het nieuwe perspectief op werk dat zij aan hun klanten kunnen bieden.*

Loondispensatie kent voor **personen met een arbeidsbeperking** enkele positieve effecten. Voor tweederde deel van de doelgroep betekent een dienstverband met loondispensatie een toename in het netto inkomen. Deelnemers ervaren dit echter niet altijd als zodanig. Naast deze financiële factor spelen *niet-financiële factoren* een minstens even belangrijke rol in de motivatie voor werknemers om te willen werken met loondispensatie. Het is voor een deel van de werknemers prettig dat *beperkingen expliciet gemaakt worden*. Dit kan de ervaren druk om 'regulier' te moeten presteren wegnemen. Bij het instrument loondispensatie ligt daarnaast een grotere *focus op mogelijkheden* van deelnemers dan op beperkingen. Dit kan een motiverende werking hebben op deelnemers en geeft personen met een grote afstand een *nieuw perspectief*.
Re-integratieactiviteiten gericht op deze doelgroep waren voorheen vooral gericht op activering en ontwikkeling. Het instrument loondispensatie heeft voor deze doelgroep een nieuw perspectief op regulier werk gebracht. Dit werkt positief op het zelfvertrouwen van de werknemer omdat hij als werknemer werkzaam is in een regulier dienstverband. Dit geeft hem het gevoel er bij te horen en zich nuttig te maken. Dit draagt bij aan het effect van de pilot.

> → *Er kan van de inzet van loondispensatie een motiverende werking uitgaan op deelnemers doordat het instrument een focus heeft op mogelijkheden. Het instrument biedt nieuwe kansen doordat er een perspectief op regulier werk ontstaat dat voorheen moeilijker bereikbaar was. De meeste deelnemers gaan er in netto inkomen op vooruit ten opzichte van hun uitkering*[1]*.*

---

[1] Waar dit niet het geval was, is het probleem in regelgeving verholpen, dan wel kon dit in de uitvoering worden opgelost.

Tot slot refereren **werkgevers** aan het instrument loondispensatie als een *'eerlijk'* en '*inzichtelijk*' instrument. De loonwaardebepaling maakt immers inzichtelijk dat een werknemer een (structurele) beperking heeft die (structureel) ten koste gaat van de arbeidsprestatie. Een objectieve vaststelling van het effect van deze beperking op de arbeidsprestatie draagt bij aan het begrip tussen werknemer en werkgever en kan een positief effect hebben op de arbeidsrelatie.

Wat het instrument eveneens aantrekkelijk maakt voor werkgevers is dat *de duur van het instrument in principe onbeperkt is* en niet tijdelijk, zoals loonkostensubsidie. Loondispensatie wordt verleend zolang het dienstverband loopt. De tijd en energie die werkgevers in de nieuwe werknemer stoppen, gaat dus niet automatisch na enkele maanden verloren en kan zich zelfs op den duur terugverdienen. Dit zorgt ervoor dat werkgevers eerder bereid zijn in een werknemer te investeren en bij te dragen aan een opgaande lijn in zijn functioneren.

> → *De loonwaardemeting draagt bij aan inzicht bij de werkgever in de aard van de beperking en het effect daarvan op de arbeidsprestatie. Dat heeft een positief effect op de (duurzaamheid van) de arbeidsrelatie.*

Bovengenoemde elementen van het instrument loondispensatie hebben bijgedragen aan het resultaat van de pilot loondispensatie. Afzonderlijk van elkaar kunnen deze elementen ook voorkomen in andere re-integratie-instrumenten. Zo begint de inzet van een loonwaardemeting bij het vaststellen van onder andere een loonkostensubsidie steeds gangbaarder te worden. Het is echter de combinatie van deze elementen die het instrument loondispensatie karakteriseert, en de wijze van hanteren die het effect sorteert. Om als instrument te kunnen slagen moet het concept van loondispensatie integraal worden uitgevoerd: wanneer onderdelen van de uitvoering (zoals de loonwaardebepaling, of het ontwikkelaspect) worden weggelaten boet het instrument aan kracht in.

> → *Het is de combinatie van eigenschappen die het instrument loondispensatie karakteriseert. Wanneer een deel van deze eigenschappen wordt weggelaten boet het instrument aan kracht in.*

12.3 Het aantal plaatsingen verder uitgebreid

Het positieve resultaat van de pilot neemt niet weg dat het aantal gerealiseerde dienstverbanden hoger had kunnen zijn. We geven hieronder weer wat de oorzaken zijn van het achterwege blijven van het realiseren van nog meer dienstverbanden.

Veel tijd kwijt aan voorbereiding en de opzet van de pilot
Gemeenten zijn veel tijd kwijt geweest in de *voorbereiding en de opzet van de pilot*. Vanaf het begin van de pilot in de zomer van 2010 tot aan het najaar van 2011 was het commitment voor de pilot te beperkt, zowel in FTE als in stuurkracht en bestuurlijk draagvlak. Zodra de pilot een prominentere positie binnen de gemeenten kreeg, nam het aantal plaatsingen fors toe. In de resultaten van de pilot is dit goed te zien: tussen november 2011 en mei 2012 is het aantal proefplaatsingen van 312 gestegen tot 475 en het aantal dienstverbanden meer dan verdubbeld.

> → *De inzet van een dergelijk nieuw instrument vergt keuzes voor de gemeentelijke organisatie. Zowel op bestuurlijk niveau, beleidsniveau als bij de uitvoering is draagvlak voor de visie op de uitvoering essentieel. Gebrek aan draagvlak kan implementatie van een nieuwe aanpak fors vertragen.*

Externe factoren
Daarnaast hebben ook externe factoren invloed op het verloop en de resultaten van de pilot. De belangrijkste externe factoren zijn enerzijds de discussies over de wetsvoorstellen (Wet Werken naar Vermogen en Participatiewet) en anderzijds de (aangekondigde) bezuinigingen. Op het moment dat het er naar uitziet dat het instrument loondispensatie een wettelijk kader krijgt, lijkt een gemeente meer gemotiveerd om met het instrument aan de slag te gaan, wat tot uiting komt in een toenemend aantal dienstverbanden. Tevens hebben bezuinigingen bij gemeenten een negatieve invloed op de mate waarin ze actief zijn met het instrument loondispensatie. Gebrek aan geld en capaciteit zijn hiervoor verantwoordelijk.

> → *Externe factoren die van buitenaf op gemeenten afkomen, hebben invloed op het verloop en de resultaten van de pilot. Hierbij valt te denken aan de wettelijke inkadering van het instrument, bezuinigingen bij gemeenten en invoering van de quotumregeling voor werkgevers.*

Vertraging in de uitvoering
Door de vele keuzes die vooraf aan de daadwerkelijke start van de pilot gemaakt moesten worden, is er ook vertraging opgelopen in de uitvoering. Vertragende factoren zijn onder andere beslissingen op strategisch, bestuurlijk en organisatorisch en uitvoerend niveau. Vragen die hierbij spelen zijn bijvoorbeeld: gaan we samenwerken? Met wie gaan we samenwerken? Wie heeft de regie? Wie wordt projectleider? Welke status krijgt het instrument loondispensatie binnen de organisatie? Ook moet er vooraf goed worden nagedacht over de toepassing van het instrument; dit zijn beslissingen op instrumenteel/uitvoerend niveau. Hierbij moet onder andere aandacht zijn voor:

- de afbakening van de doelgroep;
- de doelgroepselectie;
- de toepassing van de toegangstoets;
- de begeleiding van de klant vooraf en tijdens de proefplaatsing en het dienstverband;
- het aanbod aan voorbereidingstrajecten.

Het is logisch dat een betrokken gemeente bij een dergelijke pilot waarin een nieuw instrument wordt getoetst, vertraging oploopt. Uiteraard heeft deze vertraging geen positief effect gehad op het uiteindelijke aantal dienstverbanden.

Uitval
Gedurende het gehele proces van de pilot – vanaf de doelgroepselectie tot en met het dienstverband - zijn er namelijk veel deelnemers voortijdig uitgevallen. *Uitval* heeft onder andere te maken met de doelgroepselectie bij aanvang van het traject. Wanneer de doelgroep ruim is gedefinieerd, waardoor veel deelnemers zijn geselecteerd, of de selectie niet zorgvuldig is toegepast, blijkt er in het vervolgtraject veel sprake van uitval. De kenmerken en competenties van de geselecteerde groep komen dan niet voldoende overeen met de criteria die aan de deelnemers met loondispensatie worden gesteld. Uiteraard is er ook uitval waar gemeenten minder invloed op hebben, zoals deelnemers die zelf besluiten te stoppen, die overstappen naar een sw-dienstverband (indien zij reeds een sw-indicatie hadden) of waarvan de problematiek groter is dan vooraf ingeschat. Om de uitval zo beperkt mogelijk te houden, is het van belang de doelgroepselectie zo zorgvuldig mogelijk toe te passen. Daarnaast draagt een **werkvoorbereidend traject** bij aan het voorkomen van uitval. De inzet van trajecten heeft een positief effect op het resultaat van de pilot. Werkvoorbereidende trajecten zorgen ervoor dat er meer inzicht ontstaat in de mogelijkheden van de deelnemer, waardoor een betere

match met de werkgever gemaakt kan worden. Daarnaast doet de deelnemer extra werkervaring op. De kosten van deze voorbereiding kunnen voor gemeenten overigens sterk oplopen. Dit is zeker het geval wanneer deelnemers uitvallen en deze kosten dus niet kunnen terugverdienen, omdat een klant in de uitkering blijft. Daarnaast geldt dat een gemeente een bepaalde mate van uitval moet accepteren, omdat dit inherent is aan de (multi) problematiek waar de doelgroep mee te kampen heeft.

> → *Gedurende het gehele traject is er sprake van uitval van deelnemers. Uitval kan enigszins verminderd worden door een zorgvuldige doelgroepselectie, het werven van passende werkplekken en het aanbieden van werkvoorbereidende trajecten. Tegelijkertijd is er ook altijd niet beïnvloedbare uitval.*

12.4 Belemmeringen bij het werken met loondispensatie

Ook kende de pilot voor gemeenten, werkgevers en werknemers belemmeringen die voor hen reden waren om niet (meer) of minder actief aan de pilot deel te nemen. Hieronder geven we de belangrijkste belemmeringen weer.

Nauwelijks financiële vooruitgang

Een van de basisveronderstellingen achter het instrument loondispensatie is dat het instrument werknemers motiveert om (meer) te gaan werken en zich binnen het werk te ontwikkelen. Werknemers ervaren in de praktijk echter niet of nauwelijks een financiële prikkel. Wanneer zij er op inkomen op vooruit gaan, gaat dit in kleine stapjes. Het concept dat de loonwaarde (en dus het inkomen) stijgt wanneer de deelnemer zich ontwikkelt, is voor nagenoeg alle deelnemers een brug te ver: velen begrijpen het niet en het is ook lang niet altijd waar te maken in de praktijk.

> → *In de praktijk blijkt de veronderstelde financiële prikkel van het instrument loondispensatie voor de doelgroep te complex en te omslachtig om effectief te kunnen zijn.*

Werkgevers ervaren financiële prikkel nauwelijks

Bij aanvang van de pilot werd verwacht dat het instrument loondispensatie een stevige bijdrage kon leveren aan het over de streep trekken van werkgevers. Doordat werkgevers alleen betalen voor de arbeidsprestatie zou het voor werkgevers makkelijker worden personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Voor werkgevers is dit uitgangspunt echter een vanzelfsprekendheid en geen pluspunt van de regeling. Daarnaast is de financiële tegemoetkoming van het instrument in tijden van economische crisis vaak onvoldoende om werkgevers over die streep te trekken.

> → *Werkgevers ervaren de financiële tegemoetkoming als een minimale randvoorwaarde. De toegevoegde waarde van het instrument moet voor hen uit andere aspecten komen.*

Werkgevers ervaren nadelen aan het instrument

Hoewel het instrument loondispensatie voor werkgevers positieve prikkels kent (langdurigheid, focus op ontwikkeling en transparantie), kent het instrument tegelijkertijd een aantal belangrijke nadelen voor werkgevers. Ten eerste is voor werkgevers de hoogte van de dispensatie pas bekend nadat een groot deel van de kennismakingsperiode (de proefplaatsing) is verstreken. Daarnaast geeft het instrument nog onvoldoende antwoord op de extra risico's (ziekte, inspanningen op begeleiding) die het werken met deze doelgroep voor werkgevers met zich meebrengt. De nodige tijdsinvestering rond de loonwaardebepaling en de bureaucratie rond de

uitbetaling van het inkomen dragen bovendien bij aan het gevoel van een tijdrovend en nodeloos ingewikkeld instrument. Deze bureaucratie belemmert ook het realiseren van groepsplaatsingen of meerdere dienstverbanden bij één werkgever.

> → *De positieve prikkels voor werkgevers die van het instrument uitgaan, kunnen worden teniet gedaan door de negatieve prikkels: onzekerheid over de hoogte van de dispensatie, onvoldoende afdekking van risico's en administratieve lasten.*

Gemeenten besparen minder op inkomensdeel dan verwacht
Een andere veronderstelling achter het instrument loondispensatie is dat gemeenten, door de besparingen die zij kunnen realiseren op het inkomensdeel, gemotiveerd worden om zich in te spannen om klanten naar werk te begeleiden. Wanneer gemeenten alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, kan er inderdaad een financiële prikkel uitgaan van het instrument. In de pilot zien we echter dat gemeenten er bij lange na niet in slagen alle deelnemers te plaatsen waarvoor een traject wordt ingezet. Dit betekent dat gemeenten via de besparing op de uitkering van geplaatste klanten ook de gemaakte kosten moeten terugverdienen voor deelnemers die niet geplaatst kunnen worden of die uitvallen.

> → *Gemeenten moeten veel inspanningen verrichten om een relatief beperkt deel van de doelgroep te plaatsen. De besparingen die worden gerealiseerd door middel van de plaatsingen blijven achter bij de kosten die gemeenten voor de totale doelgroep moeten maken. Dit kan de mogelijke financiële prikkel van het instrument voor gemeenten teniet doen.*

12.5 Voortzetting van de pilot in de toekomst

Een meerderheid van de gemeenten heeft aangegeven ook na de pilot met het instrument loondispensatie door te willen gaan. Wat opvalt is dat de meeste gemeenten die het instrument willen voortzetten in de toekomst dit altijd voorwaardelijk doen. Dit wil zeggen dat de gemeenten er niet zonder meer mee doorgaan, maar daarvoor eerst aspecten van het instrument zelf of de omgeving waarin het functioneert, willen aanpassen. Dit geeft aan dat de ontwikkeling van het instrument nog niet voltooid is en dat geldt des te meer voor de implementatie en inbedding van het instrument in de gemeentelijke organisatie.

Een goede voorbereiding is het halve werk
Werken met loondispensatie is veel meer dan simpelweg het starten met een nieuw instrument. De voorwaardelijkheid van het instrument is gelegen in de constatering dat gemeenten er op allerlei aspecten 'klaar' voor moeten zijn om met het instrument te gaan werken om een zo hoog mogelijke effectiviteit te bereiken. De aspecten waarop een gemeente zich goed moet hebben voorbereid vooraf aan de start met loondispensatie zijn verschillend van aard en gaan veel verder dan alleen het op de juiste wijze toepassen van het instrument. Zo vormen doordachte *organisatorische keuzes* een belangrijk element voorafgaand aan de introductie van het instrument. Een kleine kanttekening is op zijn plaats: een goede voorbereiding is belangrijk, maar gemeenten moet er niet te lang in blijven hangen. Vooraf is het niet mogelijk alles volledig dicht te timmeren en de werkwijze moet zich voor een deel ook in de praktijk verder ontwikkelen.

> → *Een goede voorbereiding is belangrijk voor het succes van het instrument. In de voorbereidingsfase moeten strategische, beleidsmatige, organisatorische en uitvoeringstechnische keuzes gemaakt worden die van invloed zijn op een goede werking van het instrument in de praktijk.*

Duidelijke communicatie
Een *goede communicatie* is bij de introductie en het verloop van het nieuwe re-integratie-instrument onontbeerlijk. Hierbij onderscheiden we drie niveaus:

- de communicatie met en tussen alle betrokkenen van het project op beleids- en uitvoerend niveau en ook de betrokkenen van eventuele samenwerkingspartners. Het gaat er hierbij om vast te stellen op welke wijze zij bijvoorbeeld op de hoogte worden gebracht van de stand van zaken, ontwikkelingen en eventuele wijzigingen in het project.
- de communicatie met de werkgevers. Deze vindt op verschillende momenten plaats en start al (ver) voordat er een match is tussen werkgever en werknemer. Het is belangrijk dat deze communicatie goed verloopt en dat er regelmatig contact is met de werkgever zowel vooraf als tijdens de dienstbetrekking. De werkgevers vindt het belangrijk dat hij goede informatie krijgt over de werking van het instrument. Ook vindt de werkgever het wenselijk dat hij steeds met dezelfde contactpersonen namens de gemeente te maken heeft.
- De communicatie met de werknemer. Ook hier geldt dat er, al (ver) voordat er sprake is van een dienstverband, communicatie plaatsvindt met de werknemer. In het bijzonder noemen we hierbij de informatie over de inhoud van het instrument en het meedelen van de resultaten van de loonwaardemeting aan de deelnemer als belangrijke communicatiemomenten. Het is belangrijk dat dit laatste duidelijk en eerlijk gebeurt, waarbij degene die dit communiceert rekening houdt met de vaak kwetsbare positie van de deelnemer. Een tegenvallend resultaat leidt hierdoor eerder tot een gedemotiveerde deelnemer.

De juiste werkgeversbenadering
Een belangrijke bevinding van de pilot is eveneens dat het niet meevalt om voldoende werkgevers te vinden die bereid zijn werknemers met loondispensatie in dienst te nemen. Dit is vaak een bottleneck gebleken. De oorzaak voor de matige voortgang ligt soms binnen de invloedsfeer van de gemeente zelf: er ligt niet altijd genoeg nadruk op de werkgeversbenadering, er wordt onvoldoende inzet vrijgemaakt om de werkgeverbenadering van de grond te tillen of het is nog niet gelukt werkgevers te overtuigen om deel te nemen aan het instrument. Andere knelpunten liggen buiten de invloedssfeer van de gemeente. Voor werkgevers is het in de praktijk toch vaak lastig om een deelnemer in te passen in de eigen organisatie. Vanzelfsprekend is het economische tij hierbij ook niet gunstig geweest.

Een goede werkgeversbenadering speelt dan een belangrijke rol bij het slagen van het instrument. Gemeenten moeten goed investeren in de werkgeversbenadering. Het is belangrijk werkgevers te enthousiasmeren en ze vooraf goed te informeren over het instrument. Door hun bedrijf te bezoeken en te luisteren naar hun wensen, ontstaat ook meer inzicht in de mogelijkheden voor plaatsingen; elke plaatsing betekent maatwerk. Er wordt benadrukt dat het elke keer opnieuw maatwerk is. Werkgevers moeten er als het ware voor worden ‘klaar’ gestoomd om werknemers met loondispensatie in dienst te nemen. De motivatie om zich in te willen spannen voor werknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moet grotendeels van binnenuit komen (het moet in de hoofden van werkgevers (gaan) zitten). Hiervoor is een cultuurverandering nodig. Veel gemeenten geven aan dat er in dit opzicht een positieve lijn zichtbaar is. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers neemt toe, wellicht gedeeltelijk ingegeven door de politieke discussie over de eventuele invoering van de quotumregeling. Desondanks zijn er nog altijd te weinig deelnemende werkgevers voor de grote aantallen klanten. Wellicht zijn hiervoor andere inspanningen nodig dan een gemeente gewend is

te doen.

Werkgevers stellen wel voorwaarden op het moment dat ze werknemers met loondispensatie in dienst nemen. Behalve de financiële prikkel dat ze alleen betalen voor de daadwerkelijke productiviteit van de werknemers, willen zij ook graag '**ontzorgd**' worden. Dit houdt in dat de werkgever zo min mogelijk extra tijd kwijt wil zijn aan activiteiten die behoren bij de indiensttreding van een deelnemer met loondispensatie. Veel werkgevers willen bijvoorbeeld dat de gemeente zoveel mogelijk de **extra begeleiding** die de werknemer nodig heeft, op zich neemt. Daarnaast wil de werkgever dat de gemeente de **administratieve processen** op orde heeft: beschikkingen moeten tijdig verstrekt worden, de aanvullende uitkering moet een correct bedrag bevatten en werkgevers moeten tijdig weten hoeveel inkomen ze moeten uitkeren. Dit vergt een grote inzet van gemeenten. Daarnaast willen werkgevers graag een 'no-risk polis', zodat zij niet verantwoordelijk zijn voor de loondoorbetaling bij ziekte van de werknemer. Blijkbaar is het instrument loondispensatie alleen niet voldoende toegerust om aan te haken bij datgene waar voor werkgevers de prioriteit ligt, namelijk risicominimalisatie.

> → *Werkgevers willen graag 'ontzorgd' worden bij het indienstnemen van werknemers met loondispensatie. Zij ontvangen graag extra begeleiding van de gemeente en wensen dat de gemeente hen zoveel mogelijk administratieve belasting uit handen neemt.*

Uiteraard gelden de genoemde aspecten niet voor alle gemeenten. Sommige gemeenten hebben bepaalde aspecten al beter op orde dan anderen en voor sommige gemeenten geldt dat zij zich meer moeten richten op bijvoorbeeld de ontwikkeling van de werkgeversbenadering en voor anderen dat de bestuurlijk organisatorische vormgeving nog verder moet worden uitgewerkt. Hierbij speelt ook mee dat er voldoende tijd en geld beschikbaar is om aan het instrument te besteden. Zo moet er voldoende tijd zijn voor de plaatsing, begeleiding en begeleiding van de klanten – al dan niet met de inzet van bijvoorbeeld jobcoaches- en om werkgevers te werven.

Tot slot

De pilot heeft laten zien dat het instrument loondispensatie inderdaad *kan* bijdragen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking. Voordat een gemeente succesvol aan de slag kan met het instrument moet er echter een behoorlijke investering gedaan worden. De pilot heeft laten zien dat de gemeenten zich grondig moeten voorbereiden op het werken met het instrument. De gemeentelijke organisatie moet er *klaar* voor zijn. Belangrijk is dat het concept loondispensatie goed duidelijk gemaakt wordt aan werknemers, zodat zij in staat zijn de positieve prikkel die van het instrument uitgaat te begrijpen. Een tweede de belangrijke succesfactor is het bereiken en interesseren van voldoende werkgevers. Immers alleen met een voldoende aantal plaatsingsmogelijkheden is voldoende massa te maken om de investeringen terug te verdienen. Om daadwerkelijk een goede match tot stand te brengen tussen klant en baan moet er goed samengewerkt worden met werkgevers en moet er voldoende begeleiding zijn voor werknemer en werkgever zodat de plaatsing uiteindelijk een duurzaam karakter krijgt.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van de evaluatie van de pilot loondispensatie luidt:

Draagt de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?

Om deze vraagstelling te beantwoorden, zijn onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

(Potentiële) doelgroep

1. Hoeveel mensen rekenen gemeenten tot de potentiële doelgroep van de pilot?
2. Op grond van welke gegevens/kenmerken hebben gemeenten mensen tot de potentiële doelgroep van de pilot gerekend?
3. Hebben gemeenten prioritaire groepen aangewezen die in de pilot naar werk worden toegeleid? Zo ja, welke?
4. Wat zijn de kenmerken van de mensen die tot de doelgroep van de pilot zijn gerekend (o.a. geslacht, leeftijd, uitkering, aard en omvang van de beperkingen)?

Toegangstoets

5. Hoeveel mensen (zonder Wsw-indicatie) hebben zich vrijwillig aangemeld voor de toegangstoets?
6. Hoeveel mensen zijn op grond van de toegangstoets wel of niet tot de doelgroep gerekend?
7. Bij hoeveel mensen die tot de doelgroep zijn gerekend, is sprake van een psychische, lichamelijke, verstandelijke en/of psychosociale beperking?
8. Hoe staat het met de betrouwbaarheid van de toegangstoets?
9. Hoe staat het met de validiteit van de toegangstoets?
   a. Hoeveel mensen zijn tot de doelgroep gerekend, van wie alsnog blijkt dat ze niet in staat zijn om 20% WML te verdienen of wel in staat zijn om 100% WML of meer te verdienen (beantwoording kan plaats vinden mede o.b.v. vraag 17)?
   b. Hoeveel mensen zijn niet tot de doelgroep gerekend, van wie alsnog blijkt dat ze niet 100% WML kunnen verdienen, doch wel tenminste 20% daarvan (beantwoording kan plaats vinden mede o.b.v. vraag 18)?
10. Wie voert de toegangstoets (namens de gemeente) uit?
11. Hoeveel kosten brengt de uitvoering van de toegangstoets met zich mee?
12. Is de toegangstoets praktisch hanteerbaar en zo nee waarom niet?
13. Wat zijn verklarende factoren voor het eventueel suboptimaal functioneren van de toegangstoets en welke verbeteringen zijn denkbaar?

Toeleiding naar arbeid

14. Hoeveel mensen (met een Wsw-indicatie die op de wachtlijst staan) hebben zich vrijwillig aangemeld om naar werk te worden toegeleid?
15. Welke activiteiten hebben gemeenten ondernomen om mensen uit de doelgroep naar werk toe te leiden (o.a. bezien of de mogelijkheid is geboden tot gebruikmaking van het persoonsgebonden re-integratiebudget)?
16. Hoeveel kosten brengen de activiteiten om mensen uit de doelgroep naar werk toe te leiden met zich mee?
17. Welke activiteiten hebben al dan niet bijgedragen aan het realiseren van een dienstbetrekking en wat zijn verklarende factoren hiervoor?
18. Welke activiteiten hebben gemeenten ondernomen om mensen die op grond van de toegangstoets niet tot de doelgroep zijn gerekend te laten participeren (mede t.b.v. beantwoording vraag 8 alsook voor het bepalen van mogelijke neveneffecten, namelijk doorgeleiding naar UWV voor gebruikmaking van voorzieningen o.g.v. art. 35 en 36 WIA alsook doorgeleiding naar CIZ voor gebruikmaking dagbesteding AWBZ)?

Loonwaardebepaling

19. Welke loonwaarde is (periodiek) vastgesteld bij mensen uit de doelgroep?
20. Wat is de toe- dan wel afname van de loonwaarde in de loop der tijd?
21. Hoe lang duurt het totdat de loonwaarde is gestabiliseerd?
22. Wat zijn verklarende factoren voor de toe- dan wel afname van de loonwaarde?
23. Geef een beschrijving van de methodieken die in Nederland beschikbaar zijn om de loonwaarde vast te stellen die voldoen aan de in de ministeriële regeling opgenomen definitie en vergelijk deze onderling op tenminste de volgende onderdelen (hiervoor kan mede gebruik worden gemaakt van het rapport van de RWI ‘Aan de slag met loonwaardemeting’):
    a. Hoe wordt het begrip loonwaarde geoperationaliseerd; oftewel welke elementen bepalen samen de loonwaarde?
    b. Welke kenmerken van de werknemer en de werkplek/functie worden gemeten om de elementen in kaart te brengen?
    c. Op welke wijze wordt op basis van de in kaart gebrachte elementen de loonwaarde berekend?
    d. Hoe staat het met de validiteit van de methodiek?
    e. Hoe staat het met de betrouwbaarheid van de methodiek?
    f. Waar bestaat de uitkomst van de methodiek uit (worden er naast de loonwaarde nog andere adviezen/inzichten geboden)?
    g. Is de methodiek toepasbaar voor de gehele doelgroep, ongeacht of sprake is van een lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperking?
    h. Hoe worden de benodigde data verzameld?
    i. Wie neemt de uitvoering van de methodiek ter hand?
    j. Hoe wordt methodisch handelen bevorderd?
    k. Hoeveel tijd is met de uitvoering van de methodiek gemoeid?
    l. Hoeveel kosten brengt de aanschaf en de uitvoering van de methodiek met zich mee?
    m. Wat zijn verklarende factoren voor het eventueel suboptimaal functioneren van de methodieken en welke verbeteringen zijn denkbaar? Geef daarbij tenminste een advies over een eenduidige operationalisering van het begrip loonwaarde dat kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak.

Dienstbetrekking

24. Voor hoeveel mensen uit de doelgroep is een dienstbetrekking gerealiseerd, wat is de omvang van de dienstbetrekking en om wat voor soort dienstbetrekking gaat het (bij een reguliere werkgever, bij een sw-bedrijf, een detacheringsconstructie of een andere vorm van plaatsing)?
25. In hoeverre is er sprake van een reguliere baan waarbij de werknemer werkzaamheden moet uitvoeren die tot het reguliere werkproces behoren en die toegevoegde waarde hebben?
26. Wat is de hoogte van het loon?
27. Wat is de hoogte van de aanvullende uitkering?
28. In welke voorzieningen wordt voorzien om de werkgever en de werknemer te ondersteunen?
29. In hoeverre worden de voorzieningen om de werkgever en de werknemer te ondersteunen bijgesteld in de loop der tijd?
30. Wat zijn verklarende factoren voor het bijstellen van de voorzieningen om de werkgever en de werknemer te ondersteunen?
31. Hoeveel kosten brengen de voorzieningen om de werkgever en de werknemer te ondersteunen met zich mee?
32. Is er een verband tussen de kosten van de voorzieningen om de werkgever en de werknemer te ondersteunen en de loonwaarde?
33. Maakt de werkgever additionele kosten (die niet zijn verdisconteerd in de loonwaarde en die niet worden vergoed door de gemeente middels een voorziening om de werkgever en de werknemer te ondersteunen)?
34. Van hoeveel mensen uit de doelgroep wordt de dienstbetrekking beëindigd en wat was de duur van de dienstbetrekking?
35. Wat zijn verklarende factoren voor beëindiging van de dienstbetrekking?
36. Wat zijn redenen voor een werkgever om al dan niet een dienstbetrekking aan te gaan met mensen uit de doelgroep?

Prikkels

37. Worden werkgevers bedrijfseconomisch of anderszins gestimuleerd om alle of slechts een deel van de mensen uit de potentiële doelgroep aan het werk te helpen en zich verder te laten ontwikkelen?
38. Worden gemeenten financieel of anderszins gestimuleerd om alle of slechts een deel van de mensen uit de potentiële doelgroep aan het werk te helpen en zich verder te laten ontwikkelen?
    a. Van hoeveel mensen uit de doelgroep is de besparing op de uitkering hoger of lager dan de kosten van de voorzieningen, waarin wordt voorzien om de werkgever en de werknemer te ondersteunen? Geef tevens aan hoeveel hoger of lager.
39. Waar zetten gemeenten de besparing op de uitkering voor in?
40. Worden mensen uit de doelgroep financieel of anderszins gestimuleerd om aan het werk te gaan en zich verder te ontwikkelen?
41. Doen er zich situaties voor waarin (meer) werken niet loont (bruto/netto)? Zo ja, in welke situaties en in welke mate?
42. Onderzoek - welke voor- en nadelen er kleven aan het gezamenlijk uitbetalen van loon en uitkering en welke oplossingen er voor de problemen zijn mocht in de toekomst worden overgegaan tot structurele invoering van de systematiek van loondispensatie.

Belevingsonderzoek

43. Hoe hebben de belanghebbende partijen (gemeenten, mensen uit de doelgroep, werkgevers) de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de pilot ervaren (toegangstoets, toeleiding naar arbeid, loonwaardebepaling, dienstbetrekking)?

Conclusies

44. In hoeverre draagt het instrument loondispensatie bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?
45. Voor welke doelgroepen draagt het instrument loondispensatie meer of minder bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie?
46. Welke aspecten van de inzet van het instrument loondispensatie (doelgroep, toegangstoets, toeleiding naar arbeid, prikkels, beleving, loondispensatie versus loonkostensubsidie) zijn cruciaal bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?
47. Welke knelpunten doen zich voor bij de inzet van het instrument loondispensatie en welke oplossingen zijn daarvoor te vinden?
48. Welke stappen van de pilot en welke aspecten van loondispensatie verlopen succesvol?
49. Welke lessen levert de pilot op voor landelijke implementatie van het instrument loondispensatie?

Bijlage 2 Aantallen per gemeente

Toegangstoetsen

	Gemeente	*Aantal*	*Doelgroep*	*Geen doelgroep*
1	Alphen a/d Rijn	52	87%	13%
2	Amersfoort	50	45%	55%
3	Amsterdam	242	100%	0%
4	Arnhem	140	87%	13%
5	Brummen	30	90%	10%
6	Coevorden	23	100%	0%
7	Deventer	268	95%	5%
8	Diamantgroep	430	91%	9%
9	Doetinchem	34	75%	25%
10	Enschede	454	70%	30%
11	Gouda	30	40%	60%
12	Groningen	80	78%	23%
13	Helmond	319	93%	7%
14	Heumen	5	80%	20%
15	Leidschendam - Voorburg	70	91%	9%
16	Lelystad	4	100%	0%
17	Oldenzaal	64	75%	25%
18	Oss	93	97%	3%
19	Peel en Maas	10	100%	0%
20	Purmerend	51	92%	8%
21	Reestmond	30	47%	53%
22	Rheden	18	56%	44%
23	Roosendaal	89	100%	0%
24	Rotterdam	290	79%	21%
25	Smallingerland	56	54%	46%
26	Stadskanaal	54	52%	48%
27	Velsen	46	63%	37%
28	Venray	15	0%	100%
29	Walcheren	31	77%	23%
30	Weststellingwerf	28	93%	7%
31	Wijchen	100	12%	88%
32	WNK - bedrijven	696	90%	10%
	TOTAAL	**3.902 (100%)**	**82%**	18%

Bron: *CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013. Gegevens aangevuld met informatie uit de belronde.*

Proefplaatsingen en dienstverbanden

	Gemeente	Proef-plaatsingen[1]	Totaal aantal proef-plaatsingen pilotperiode	Uitval uit proef-plaatsingen	Geplande proef-plaatsingen	Dienst-verbanden	Beëindigde dienst-verbanden
1	Alphen a/d Rijn	0	3	2	0	3	0
2	Amersfoort	1	9	1	0	4	1
3	Amsterdam	7	37	21	3	34	2
4	Arnhem	6	7	12	0	10	1
5	Brummen	0	1	0	0	1	0
6	Coevorden	1	10	7	0	3	2
7	Deventer	36	43	35	50	1	1
8	Diamantgroep	30	57	45	57	6	2
9	Doetinchem	3	9	0	1	5	2
10	Enschede	28	172	77	0	72	26
11	Gouda	0	5	3	0	4	1
12	Groningen	10	13	4	41	5	3
13	Helmond	12	24	4	18	2	1
14	Heumen	6	6	6	15	0	0
15	Leidschendam - Voorburg	1	7	3	0	2	0
16	Lelystad	2	15		0	1	1
17	Oldenzaal	6	51	23	60	21	18
18	Oss	14	85	25		46	7
19	Peel en Maas	0	2	0	2	1	0
20	Purmerend	0	7		0	3	3
21	Reestmond	2	5	3	0	2	1
22	Rheden	6	6	0	9	0	0
23	Roosendaal	9	19	10	0	2	1
24	Rotterdam	13	51	38	0	17	12
25	Smallingerland	5	17	3	0	16	3
26	Stadskanaal	6	11	4	25	0	3
27	Velsen	1	1	0	0	1	0
28	Venray	3	13	1	8	2	2
29	Walcheren	9	10	8	0	2	1
30	Weststellingwerf	2	11	6	7	3	0
31	Wijchen	1	1	1	0	0	0
32	WNK - bedrijven	66	106	55	0	82	26
	TOTAAL	**286**	**814**	**397**	**296**	**351**	**120**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013. Gegevens aangevuld met informatie uit de belronde.

[1] Proefplaatsingen gerealiseerd in deze cyclus (dus tussen mei 2012 en maart 2013).

Loonwaardebepalingen

Aantal loonwaardebepalingen				
Pilotgemeente	Methode	Aantal deelnemers in gemeente (doelgroep volgens toegangstoets + WSW' ers)	Uitge-voerde Bepa-lingen (volgens CVS)	Gemiddelde Loonwaarde (volgens CVS)
Arnhem	Actíva	126	5	54
Deventer	Actíva	522	1	72
Oss	Actíva	99	51	53
Peel en Maas	Actíva	10	1	50
Roosendaal	Actíva	94	3	68
Gouda	Arbolab	27	5	76
Leidschendam-Voorburg	Arbolab	100	4	61
Purmerend	Arbolab	72	2	59
Rheden	Arbolab	10	1	90
Velsen	Arbolab	50	1	54
Venray	Arbolab	11	0	-
Amersfoort	Dariuz	42	5	60
Brummen	Dariuz	47	1	65
Diamantgroep	Dariuz	396	42	51
Doetinchem	Dariuz	35	5	44
Groningen	Dariuz	97	4	65
Helmond	Dariuz	317	1	20
Heumen	Dariuz	4	2	47
Rotterdam	Dariuz	307	24	55
Smallingerland	Dariuz	59	14	50
Weststellingwerf	Dariuz	27	9	65
Wijchen	Dariuz	100	0	-
WNK	Dariuz	712	83	50
Alphen aan de Rijn	Loonbalans	88	2	67
Coevorden	Loonbalans	3	3	57
Enschede	Loonbalans	496	84	51
Oldenzaal	Loonbalans	54	22	48
Reestmond	Loonbalans	32	2	70
Stadskanaal	Loonbalans	57	2	45
Lelystad	Matchcare	7	2	40
Walcheren	Matchcare	40	0	-
Amsterdam	Pantar	318	34	58
Totaal		**4359**	**415**	**53**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013. Gegevens aangevuld met informatie uit de belronde.

Bijlage 3 Achtergrondkenmerken deelnemers

Wsw en niet-Wsw

Tabel B3.1 Voorziening waaruit deelnemers afkomstig zijn

Voorziening	Aantal	*Percentage*
Wsw	562	23%
Niet-Wsw (wel doelgroep)	1.937	77%
Totaal	**2.499**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Duur van de uitkering

Tabel B3.2 Uitkeringsduur deelnemers

Duur uitkering	Aantal	*Percentage*
Minder dan een half jaar	191	8%
6-12 maanden	143	6%
12-24 maanden	176	7%
2 jaar of langer	576	23%
Wsw – duur onbekend	516	21%
Overig – duur onbekend	897	36%
Totaal	**2.499**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Leeftijd

Tabel B3.3 Leeftijd deelnemers

Leeftijd	*Aantal*	*Percentage*
Jonger dan 25 jaar	145	6%
25-34 jaar	620	25%
35-44 jaar	839	34%
45 jaar en ouder	881	35%
Onbekend	14	1%
Totaal	**2.499**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Geslacht

Tabel B3.4 Geslacht deelnemers

Geslacht	*Aantal*	*Percentage*
Man	1.524	61%
Vrouw	974	39%
Onbekend	1	0%
Totaal	**2.499**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Type beperking

Tabel B3.5 Type beperking deelnemers

Aard van de beperking	*Aantal*	*Percentage*
Lichamelijk	636	26%
Psychisch	407	16%
Psychosociaal	241	10%
Verstandelijk	78	3%
Wsw-geïndiceerd (en geen beperking geregistreerd)	534	21%
Beperking niet geregistreerd	602	24%
Totaal	**2.499**	**100%**

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Tabel B3.6 Kenmerken doelgroep in pilot

Wsw	Duur uitkering	Leeftijd	N	In procenten
Geen Wsw	2 jaar of langer	Jonger dan 25	8	0,3%
		25 – 35 jaar	92	3,7%
		35 – 45 jaar	203	8,1%
		45 jaar en ouder	253	10,1%
		Onbekend	3	0,1%
		Totaal	**559**	**21,4%**
	12 - 24 maanden	Jonger dan 25	13	0,5%
		25 - 35 jaar	54	2,2%
		35 - 45 jaar	47	1,9%
		45 jaar en ouder	50	2,0%
		Onbekend	2	0,1%
		Totaal	**166**	**6,6%**
	6 - 12 maanden	Jonger dan 25	4	0,2%
		25 - 35 jaar	47	1,9%
		35 - 45 jaar	39	1,6%
		45 jaar en ouder	42	1,7%
		Onbekend	3	0,2%
		Totaal	**135**	**5,4%**
	Minder dan een half jaar	Jonger dan 25	27	1,1%
		25 - 35 jaar	49	2,0%
		35 - 45 jaar	54	2,2%
		45 jaar en ouder	49	2,0%
		Onbekend	1	0,0%
		Totaal	**180**	**7,2%**
	Onbekend	Jonger dan 25	66	2,6%
		25 - 35 jaar	243	9,7%
		35 - 45 jaar	292	11,7%
		45 jaar en ouder	292	11,7%
		Onbekend	4	0,2%
		Totaal	**897**	**35,9%**
	Totaal		**1.937**	**77,5%**

Vervolg tabel B3.6

Wsw	Duur uitkering	Leeftijd	N	In procenten
	2 jaar of langer	25-35 jaar	2	0,1%
		35 - 45 jaar	10	0,4%
		45 jaar en ouder	5	0,2%
		Totaal	**17**	**0,7%**
	12 - 24 maanden	Jonger dan 25	1	0,0%
		25 - 35 jaar	2	0,1%
		35 - 45 jaar	2	0,1%
		45 jaar en ouder	5	0,2%
Wsw		**Totaal**	**10**	**0,4%**
	6 - 12 maanden	Jonger dan 25	1	0,0%
		25 - 35 jaar	3	0,1%
		35 - 45 jaar	3	0,1%
		45 jaar en ouder	1	0,0%
		Totaal	**8**	**0,3%**
	Minder dan een half jaar	Jonger dan 25	1	0,0%
		25 - 35 jaar	3	0,1%
		35 - 45 jaar	4	0,2%
		45 jaar en ouder	3	0,1%
		Totaal	**11**	**0,4%**
	Onbekend	Jonger dan 25	24	1,0%
		25 - 35 jaar	125	5,0%
		35 - 45 jaar	185	7,4%
		45 jaar en ouder	181	7,2%
		Onbekend	1	0,0%
Wsw		**Totaal**	**516**	**20,6%**
	Totaal		**562**	**22,5%**
Totaal			**2.499**	**100%**

Bijlage 4 Achtergrondkenmerken loonwaarde

Leeftijd

Tabel B4.1 Loonwaarde naar leeftijdscategorie

Leeftijdscategorie	*Aantal*	**Gemiddelde loonwaarde**
Jonger dan 25 jaar	7	43%
25 – 34 jaar	63	51%
35 – 44 jaar	92	54%
45 jaar en ouder	74	49%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Geslacht

Tabel B4.2 Loonwaarde naar geslacht

Geslacht	*Aantal*	**Gemiddelde loonwaarde**
Man	261	51%
Vrouw	135	54%
Onbekend	1	50%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Uitkeringsduur

Tabel B4.3 Loonwaarde naar uitkeringsduur

Uitkeringsduur	*Aantal*	**Gemiddelde loonwaarde**
Korter dan 6 maanden	42	53%
6 – 12 maanden	33	52%
12 – 24 maanden	39	49%
Langer dan 24 maanden	93	54%
Wsw en duur onbekend	79	48%
Geen Wsw en duur onbekend	111	56%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Bijlage 5 Achtergrondkenmerken werknemers

Omvang van de baan

Tabel B5.1 Omvang van de gerealiseerde dienstverbanden

Belangrijkste beperking	*Aantal*	*Gem. uren/week*
Lichamelijk	105	26
Psychisch	79	30
Verstandelijk	10	30
Psychosociaal	43	29
Wsw en beperking onbekend	69	30
Niet geregistreerd	45	26
Totaal	**351**	**28**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Leeftijd

Tabel B5.2 Leeftijd van werknemers en dienstverbanden

Leeftijdsklasse	*Aantal*	*Gem. uren/week*
Jonger dan 25	15	28
25-35 jaar	92	29
35-45 jaar	138	28
45 jaar en ouder	104	28
Onbekend	2	29
Totaal	**351**	**28**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Contractvorm

Tabel B5.3 Contractvorm van de dienstverbanden

Contractvorm	*Aantal*	*Percentage*
Contract voor bepaalde tijd	325	93%
Contract voor onbepaalde tijd	6	2%
Oproep of nuluren contract	5	1%
Niet geregistreerd	15	4%
Totaal	**351**	**100%**

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Bijlage 6 Achtergrondkenmerken werkgevers

Jobcarving of regulier

Tabel B6.1 Aard van de baan: jobcarving of regulier

Aard van de baan	*Beperking volgens de toegangstoets*	*Aantal banen*	*Percentage*
Regulier werk	Verstandelijk	9	3%
	Psychosociaal	43	13%
	Lichamelijk	99	30%
	Psychisch	75	23%
	Niet geregistreerd	103	31%
Totaal regulier		**329**	**100%**
Jobcarving	Verstandelijk	1	5%
	Psychosociaal	0	0%
	Lichamelijk	6	27%
	Psychisch	4	18%
	Niet geregistreerd	11	50%
Totaal jobcarving		**22**	**100%**
Totaal		**351**	

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Gedetacheerd, SW-bedrijf of regulier

Tabel B6.2 Aard van de baan: gedetacheerd, bij SW-bedrijf of regulier

Aard van de baan	*Beperking volgens de toegangstoets*	*Aantal banen*	*Percentage*
Detachering	Lichamelijk	6	46%
	Psychisch	1	8%
		3	23%
	Niet geregistreerd	3	23%
Totaal detachering		**13**	**100%**
SW-bedrijf	Niet geregistreerd	7	54%
	Psychisch	1	8%
	Psychosociaal	2	15%
	Lichamelijk	3	23%
Totaal SW-bedrijf		**13**	**100%**
Regulier	Verstandelijk	9	3%
	Psychosociaal	38	12%
	Lichamelijk	95	29%
	Psychisch	77	24%
	Niet geregistreerd	103	32%
Totaal reguliere werkgever		**322**	**100%**
Niet geregistreerd	Verstandelijk	1	33%
	Lichamelijk	1	33%
	Niet geregistreerd	1	33%
Totaal niet geregistreerd		**3**	**100%**
Totaal		**351**	

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 maart 2013. Panteia/Research voor Beleid, 2013

Panteia
Bredewater 26
PO BOX 7001
2701 AA Zoetermeer
The Netherlands
tel: +31 79 343 01 00
fax: +31 79 343 01 01
info@panteia.nl
www.panteia.nl